

52 545

52545 / 121

**EMLÉKKÖNYV**  
**DR. SZENTPÉTERI ISTVÁN**  
**EGYETEMI TANÁR**  
**SZÜLETÉSÉNEK 70. ÉVFORDULÓJÁRA**



1996 NOV 14

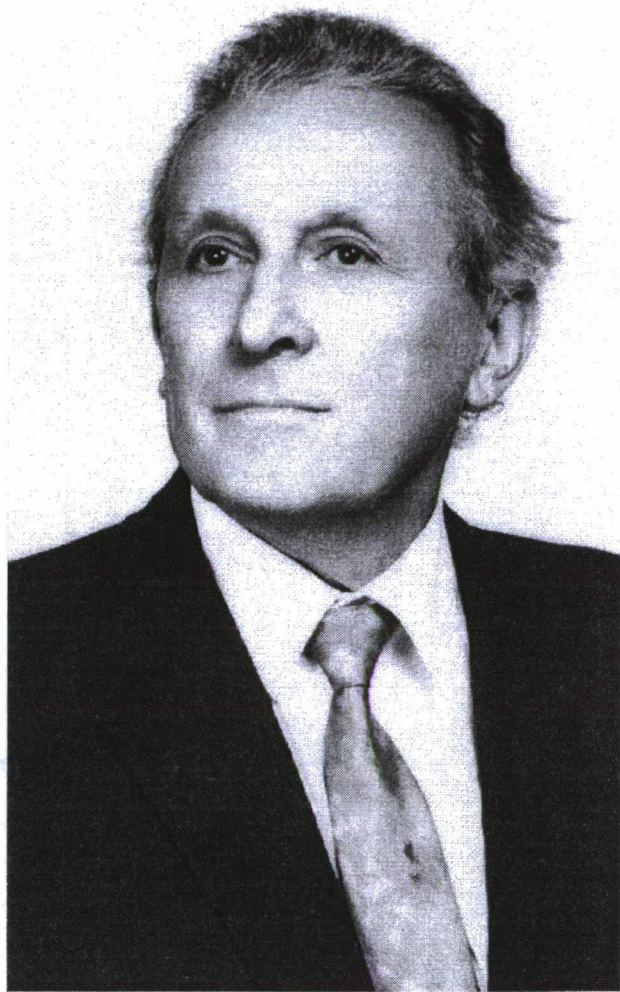




# SZENTPÉTERI ISTVÁN EMLÉKKÖNYV

1996 NOV 1 1/2





ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS  
DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE

---

ACTA JURIDICA ET POLITICA.

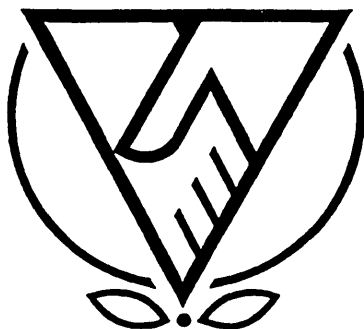
Tomus XLIX.  
Fasciculus 1–48.

# EMLÉKKÖNYV

DR. SZENTPÉTERI ISTVÁN

EGYETEMI TANÁR

SZÜLETÉSÉNEK 70. ÉVFORDULÓJÁRA



SZEGED  
1996

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et Juridicarum  
Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae

JÓZSEF BALÁZS, ELEMÉR BALOGH, LAJOS BESENYEI, OTTÓ CZÚCZ,  
JENŐ KALTENBACH, IMRE MOLNÁR, FERENC NAGY, KÁROLY NAGY,  
PÉTER PACZOLAY, BÉLA POKOL, JÓZSEF RUSZOLY, ISTVÁN SZENTPÉTERI,  
LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI, LAJOS TÓTH

Redigit  
KÁROLY TÓTH

Nota  
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

a szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos  
bizottsága

BALÁZS JÓZSEF, BALOGH ELEMÉR, BESENYEI LAJOS, CZÚCZ OTTÓ,  
KALTENBACH JENŐ, MOLNÁR IMRE, NAGY FERENC, NAGY KÁROLY,  
PACZOLAY PÉTER, POKOL BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF, SZENTPÉTERI ISTVÁN,  
TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ, TÓTH LAJOS

Szerkeszti  
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése  
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324-6523

## ELŐSZÓ

Szentpéteri István professzor 70 éves, nyugállományba készül, de emeritus professzorként továbbra is a Karon oktat, mert hisz sem a Kar nélküle, sem ő a Kar nélkül nem képzelhető el. A Kar oktatói tisztelegnek az egyedülálló teljesítmény, a 46 éves egyetemi pályafutás előtt, Egyetemünkön kezdte, itt is fejezi be. A Kar oktatói és a kívülálló kollégák csokorba kötve teszik le tanulmányaikat az elismerés jeléül. Egy nagyívű életpálya szemtanúi lehetünk.

1945 őszén iratkozott be az újjászerveződő szegedi Jogi Karra. Előbb hallgatója, majd 1950 ősztől mind a mai napig folyamatosan egyetemünk oktatója-kutatója. Tanulmányainak kezdetétől különös érdeklődéssel fordult a jog társadalmi (szociológiai) meghatározottsága felé. Ebben nagy szerepe volt Schneller Károly demográfiai-statisztikai, és Szabó József professzornak szociológiai, közjogi stúdiumain hallottaknak.

Martonyi János professzor közigazgatási jogi előadásai a szervezés és a közigazgatás iránti érdeklődését keltette fel. Szociológiai jellegű témát – nevezetesen a tanyai közigazgatás problémájának feldolgozását – választotta diplomamunkájának tárgyául.

A legnagyobb szakmai hatással mégis Bibó István társadalomtörténeti, politológiai (szociológiai) előadásai voltak rá, s alakították nézeteit, jövőbeli kutatásainak irányait.

Buza László akadémikus professzortól tanulta meg, hogy az egyetemi előadói professzió a szakmai ismeretátadáson túl pedagógia és szervezés, esetleg annak "művészete". Buza László nyomán maga is hirdette és maradéktalanul megvalósította azt, hogy az egyetem oktatója nem adhat elő rutinból, minden órára készülni kell. Az egész stúdiumnak fél vagy egész évre meghatározott rendszere van. Alapelve, hogy a professzor nem helyettesíthető.

Martonyi János professzor önzetlen támogatásával került a Karra, és Perbíró József professzor mellett lett gyakornok. Perbíró József professzor embersége, tanítókészsége, szorgalma mély nyomokat hagyott benne.

1951-től került a Kovács István professzor által vezetett Alkotmányjogi Tanszékre. Közel 3 évtizedig dolgoztak együtt. Kovács István dinamikus egyénisége, különleges szakmai irányítóképessége formálta oktatóvá és kutatóvá válásának folyamatát.

Kandidátusi disszertációjának megvédése után egyetemi docensi kinevezést kapott 1963-ban. Ezt követő 10 évben elkészült és az MTA Minősítő Bizottsága előtt megvédésre került akadémiai doktori disszertációja. 1974-ben lett a kar professzora.

A szervezéstudományban való jártassága alapján az 1970-es évek elején a Művelődésügyi Minisztérium Elvi Főosztályának munkatársa lett. Feladata volt a felsőoktatási intézmények belső struktúráinak és működési mechanizmusainak a vizsgálata. Ez a téma része volt az Elvi Főosztályra készült integrációs koncepciók kidolgozásának. 1974-75-ben az MTA Szociológiai Kutatóintézetének főlálású igazgatóhelyettese volt. Az intézetvezetésben való közreműködésen és általános adminisztráláson kívül a Szervezetszociológiai Osztályt vezette. A teljes állású igazgatóhelyettesi megbízatást azonban nem vállalta a két év után induló új cikluson belül.

1979-ben megkezdődött a vidéki egyetemeken is a szociológiai tanszékek kiépítése. Ő kapta a megbízást a JATE-n a Szociológiai Tanszék létrehozására.

10 év múlva a Jogi Kar Alkotmányjogi Tanszékének vezetői státusa Kovács István professzor, akadémikus halálának következtében megüresedett. A Kar visszahívta és megbízta az Alkotmányjogi Tanszék irányításával.

Oktatói tevékenysége több oktatási területre is kiterjedt. Évekig előadta a "Bevezetés az állam- és jogtudományokba" című jogi oktatást indító stúdiumot. Három és fél évtizeden keresztül oktatta az alkotmányjogot. Kezdetben gyakorlatokat vezetett, majd esti (levelező) tagozaton oktatott. Később a nappali tagozaton a magyar alkotmányjog című megalapozó jogi tárgy előadója volt.

Ő indította el a Karon a "Bevezetés a szervezés elméletébe" című, tanrendben kötelező tárgyként bevett diszciplínát (több egyetemi jegyzetet is készített e tárgyban). A szervezéstan oktatásának központi intézkedéssel való kiterjesztése után a JATE karain kívül a SZOTE-n is oktatott munka- és igazgatásszervezést.

A Szociológiai Tanszék megalakulása után több karon is általános szociológiát, illetve szervezetszociológiát oktatott.

Kutatási irányai alkotmányjogi területen kezdetben történeti jellegűek voltak. Professzora ajánlására foglalkozott az akkor feltáratlannak ítélt Magyar Tanácsköztársaság alkotmányával. Eredményeit számos tanulmányban publikálta.

Igazi kutatási témája már egyetemi hallgatói korában Ajtai Gábor: A svájci demokrácia című könyvének olvasása alatt fogant meg benne. Ez a téma a közvetlen demokrácia eredetét, fejlődését, képviselői demokráciához való viszonyát, fejlődési perspektíváit tartalmazza. Ez a kérdéskör egész tudományos munkásságának meghatározó iránya lett és ma is az.

1965-ben e tárgykörben írt monográfiája ismertté tette mind hazánkban, mind külföldön a közjogászoknál kívül politológusok, történészek körében is.

Az 1990-es években visszatért az alkotmányjog-tudomány műveléséhez. Kutatásai az alkotmányok és speciálisan a magyar alkotmány társadalmi meghatározottsága, az alkotmányos intézmények politikai és társadalmi viszonyokkal való kölcsönös függősége.

A másik kutatási területe az alkotmányok típusainak problémaköre. Ebben az irányban az alkotmányok fejlődése, modernizációja érdekli.

Az 1960-as évek közepétől úgy érezte, hogy a proletárdiktatúra alatt általában, és így hazánkban is a jog, és ezen belül az alkotmányjog fejlesztésének lehetőségei kimerültek. Kórszerű nyugati társadalomtudományi irodalmat olvasott, s először a szervezés elméletével, a szervezés technikáival, tudományos módszereivel kezdett foglalkozni. A szervezéseméleti művek iránti hajlamát megismerve számos országos kutatási témában megbízást kapott közreműködésre.

Részt vett például a közigazgatás komplex tudományos megalapozása, a szocialista vállalat, az iskolai szervezeti rendszer tökéletesítése (Országos Pedagógiai Intézet), a felsőoktatási rendszer strukturális fejlesztése (Felsőoktatási Pedagógiai Kutatási Intézet) stb. vizsgálataiban, elemzéseiben és tanulmányok készítésében. Szervezetelméleti tanulmányainak összegezéseként 1974-ben jelent meg monográfiája.

Szervezetelméleti munkássága elismeréseként előbb tagja, majd elnöke lett a Magyar Tudományos Akadémia Szervezéstudományi, illetve Szociológiai Szakbizottságainak.

Minisztériumban, oktatáskutató intézetekben szerzett tapasztalatai, s az akadémiai bizottságokban kialakult viták alapján tudatosult benne, hogy a szervezés társadalmi meghatározottságú, tehát lényegében szociológiai alapokon művelhető. Az 1970-es évek közepétől kezdve egyre inkább az általános szociológia és különösen a szervezetszociológia felé fordult.

Szervezetszociológiai koncepciójának monográfiája 1985-ben jelent meg. Lényegében az említett két monográfia között jelentette meg az Akadémiai Kiadó angol nyelvű Social Organization című munkáját. Tudományos munkáit mind hazai, mind külföldi kutatók ismerik és hivatkozzák.

Magyar nyelven megjelent három monográfiáját Nívó díjjal tüntették ki.

Munkásságának szakmai, közéleti elismertségét kitüntetések (Oktatásügy kiváló dolgozója, Munka Érdemrend arany fokozat, Szent-Györgyi Albert díj) tanúsítják.

Tudományszervezési tevékenysége területéről kiemeljük, hogy az MTA Vezetés- és Szervezéstudományi Bizottság tagja, majd elnöke; tagja volt az MTA Szociológiai Bizottságának és az MTA Jogtudományi Bizottságának, tagja az MTA Közigazgatástudományi Bizottságának, az MTA Társadalomtudományi Kuratóriumának, tagja és elnöke volt a TMB Szociológiai Szakbizottságának, tagként képviselte a szociológiai és politológiai tudományokat a TMB plénumban. Két évtizeden keresztül az Oktatásügyi és Művelődési Minisztérium Szociológiai és Szervezéstudományi Bizottságának tagja volt. Ezen kívül sok ad hoc megbízást végzett az Oktatási és Művelődési Minisztériumban oktatás, tantervfejlesztési ügyekben. Részt vett az Igazságügyi Minisztérium 1988-ban alakított Alkotmány-előkészítő Bizottságában. Munkássága során számtalan törvénytervezetet véleményezett, illetve készített elő.

A JATE összegyűjtési és kari szervezeteiben számos bizottsági, tanácsági, illetve elnöki megbízást visel, illetve viselt. Így dékánhelyettese is volt a Karnak.

Szentpéteri István tudományos és oktatói munkássága olyan alapvető fontosságú, hogy azt bátran nevezhetjük mind a magyar felsőoktatásban mind a József Attila Tudományegyetem szempontjából iskolateremtőnek és olyannak, amelyet Magyarországon kívül külföldön is számon tartanak. A nehéz kezdetektől fogva napjainkig hűséges városához, az Egyetemhez, részt vesz az újonnan induló doktorandusz képzés megszervezésében, a habilitációs rendszer kidolgozásában, Karunk akkreditációjának elismertetésében. Vagyis napjainkban is aktívan közreműködik Karunk életében. Tudományos és oktatói munkásságát messzemenően elismerik mind szűkebb környezetében Szegeden, mind a hazai és külföldi tudományos közéletben.

Karunk vezetése és Szentpéteri István professzor kollégái, pályatársai, barátai tiszteletük és nagyrabecsülésük jeléül köszöntik az ünnepeltet, jó egészséget és erőt kívánva a további együttműködéshez.

Szentpéteri professzor úr, büszkék vagyunk rád!

DR. MOLNÁR IMRE

egyetemi tanár  
a József Attila Tudományegyetem  
Állam- és Jogtudományi Karának  
dékánja





## KÖSZÖNTŐ

Tisztelettel és szeretettel köszöntjük a József Attila Tudományegyetem, és annak Alkotmányjogi Tanszéke nevében is Szentpéteri István egyetemi tanárt 70. születésnapja alkalmából. Olyan egyéniséget köszöntünk, akitől tudást, bölcsességet és emberséget egyaránt tanulhatunk.

Szentpéteri István professzor úr elődei a József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Alkotmányjogi Tanszéke élén Bibó István, Szabó József és Kovács István voltak. Szentpéteri professzort szakmai és személyi elismertsége folytán joggal tekinthetjük a nagy elődök méltó követőjének, akinek munkássága meghatározó lett az egész magyar jogtudomány szempontjából. A fiatalabb generáció részére e professzorok olyan szellemi örökséget hagytak, hagynak, amelynek továbbvitele, megbecsülése erkölcsi kötelesség.

Noha az említett professzorok életútja között egyéniségükből fakadóan is számos különbség van, mégis kimutathatók közös vonások is.

Bibó István, Szabó József, Kovács István és Szentpéteri István abban az időben kapott katedrát, és meghatározó szerepet a Kar életében, amikor a jogtudomány művelése a legnehezebb feladatok közé tartozott. A polgári értékek felszámolásának, a közjogi intézmények formálissá tételének időszakában az alkotmányjoggal való foglalkozás komoly próbára tette a tudós szakmai és emberi tartását, tisztességét. A szegedi Jogi Kar említett alkotmányjog-professzorairól elmondhatjuk, hogy távol álltak az aulikus szemlélettől és az alkotmányjog-tudomány történeti értékein, az államelméleti tanok különböző szemléletű és módszerű elemzésén keresztül korszerű tudományos és oktatói tevékenységet tudtak folytatni a legnehezebb időkben is.

Közös jegy a nemzeti liberalizmus és a szociális eszmék iránti elkötelezettség. Ezen eszmék befogadását megkönnyíti részükre az indulás is: Bibó István Budapesten, Szabó József Hódmezővásárhelyen, Kovács István Nyírbátorban, Szentpéteri István Makón olyan környezetben nevelkedhetett és tanulhatott, amelyben láthatták a két világháború közötti időszak szociális nehézségeit, és az ún. közjogi provizórium alkotmányjogi visszasságait. Nem vitatható, hogy mindezek kihatással voltak eszmerendszerükre, a korszerű, ugyanakkor polgári értékekre alapozott plurális társadalmi berendezkedés iránti igényükre. Kialakult eszmerendszerükben elutasították a diktatórikus, monolitikus nézeteket, és a kor által megengedett, megtűrt módon hangot adtak korszerű államelméleti nézeteiknek.

Szentpéteri professzor felfogására és későbbi munkásságára különösképpen Bibó István volt hatással, akinek egykor tanítványa is lehetett.

Mind a négy professzor szemléletére hatással van a reformáció és a protestáns gondolkodók munkássága. Szentpéteri István professzor úr munkáiban, egyetemi előadásában is feleleveníti, hogy a közjog, mint önálló tudományág kialakulásában, valamint a közvetlen demokrácia intézményrendszere kialakításában milyen hangsúlyos szerepet kapott a reformáció, és a protestáns gondolkodók munkássága. A protestáns

történeti értékek megbecsülése és továbbadása fontos hagyománnyá vált a szegedi jogi kar alkotmányjogi tanszékén.

A szellemi örökség részének tekinthető az a széleskörű kitekintés, amely a világ jogrendszerei iránt e professzorok munkásságában megvalósult. Egyikük sem elégedett meg a magyar alkotmányjog tételes jogi művelésével, hanem az összehasonlító alkotmányjogon keresztül közel hozták részünkre a világot, abban az időszakban, amikor az egyetemi hallgatók többsége számára az messze volt. Szentpéteri Istvánhoz – Szabó Józsefhez hasonlóan – talán inkább az angolszász jogintézmények, különösképpen az angol történeti alkotmány és parlamentarizmus iránti tisztelet áll közelebb, szemben Kovács Istvánnal, aki inkább a latin jogrendszert, elsősorban a francia, belga jogintézményeket elemezte behatóan.

Meghatározó jelentőségűnek tartjuk a professzorok egyéniségét is. Valamennyiüket közmebecsülés övezte mind a Karon, mind azon kívül. Ez különösképpen igaz Szentpéteri István professzor úrra, aki egykoron a Kar hallgatója volt, majd gyakornokként kezdett és lett belőle egyetemi tanár. Szentpéteri István úgy lett meghatározó egyénisége Szeged szellemi életének, hogy azt munkásságával, emberségével érte el.

Megtanulhattuk, hogy a Kar és a Tanszék jó működésének alapvető feltétele a kollégák és a hallgatók megbecsülése, egymás kölcsönös tisztelete. Az Alkotmányjogi Tanszék vezetőjeként Szentpéteri István professzor úr olyan atmoszférát tudott teremteni tudásával, emberi hozzáállásával, hogy a Tanszék valamennyi oktatója otthon érezhette magát. Tanácsaival, segítőkészségével megteremtette azt a légkört, amely a jó munka elengedhetetlen feltétele. Ezért a Tanszék valamennyi oktatója köszönetet mond Professzor úrnak.

Azzal zárjuk köszöntésünket, hogy még nagyon sokáig szeretnénk Szentpéteri István Professzor úrral együtt dolgozni, számítunk tanácsaira, így a nyugdíjba vonulás nem jelenthet búcsút, csak egy új állomást egy új időszak bekövetkeztekor.

DR. TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

egyetemi docens  
a József Attila Tudományegyetem  
Állam- és Jogtudományi Kara  
Alkotmányjogi Tanszékének  
vezetője

## A közjogtudomány főbb jellemzői az ezredfordulón

### I. A közjogtudomány szemléleti, tárgyi és módszertani adottságai

A második és harmadik évezred fordulóján a szűk értelemben vett, tehát az alkotmányos jelentőségű intézmények kutatására hivatott közjogtudomány is osztozik a társadalomtudományok többségének abban az adottságában, hogy mind a visszatekintő történelmi-időrendi vertikumban, mind pedig a kortársi dimenziókban a szemléleti koncepciók, a vizsgálati tárgykörök és a feldolgozási módszerek rendkívül gazdag választékának értékelésével alakíthatja állásfoglalásait. Bármennyire zsúfolt és színes is az elméleti, a tárgyi és módszertani készlet, a közjogtudomány sem engedhet annak a kísértésnek, hogy lezáró igénnyel végezze el az előzmények és a kortársi irányzatok értékelését. Nem eshet a bölcselők többségének abba a történelem során gyakran észlelt hibájába, hogy a véglegesség szándékával fogalmazza meg válaszait a korábban is kutatott kérdésekre. Arra viszont törekednie kell, hogy a korábbi válaszok történelmi összefüggéseit feltárja, valamint hogy a jelenlegi és várható körülmények figyelembevételével alakítsa felfogását a számításba vehető és követendőnek tartott elméleti megközelítések, a kutatási tárgykörök sajátosságai és az alkalmazható feldolgozási módszerek tekintetében. Ebből a követelményből kiindulva először az alkotmányos jogállam közjogtudományi *tárgyköreinek* főbb sajátosságait törekszem körvonalazni. Úgy vélem, az alábbi áttekintés bizonyítja, milyen jelentős mértékben újultak meg illetve milyen fontos új vonásokkal gyarapodtak tudományágazatunk vizsgálati témái. Ennek érzékeltetésére elsősorban a jelenlegi nemzetközi fejlődési irányokat és az alkotmányos jogállam európai-kontinentális standardjait igyekszem vázolni.

1. A közjogtudomány *kutatási tárgykörei* között együtt találhatók hagyományos, átmeneti és újszerű témák. Ezek közös vonása, hogy a közhatalom gyakorlásának jogi szabályozásával függenek össze, illetve az állampolgárok, az emberek, az emberi közösségek és a közösségi szervezetek, valamint az államhatalom illetve az állami szervek közötti lényeges viszonyok alapvető normatív meghatározottságával és az ilyen tárgyú jogi szabályzás érvényesülésével kapcsolatosak.

A hagyományos és az újszerű közjogtudományi tárgykörök is összefüggésben állanak korszakunk általános jellemzőivel. Ezek részletező felidézését mellőzve, ehelyütt csak utalok a globalizáció, az egyetemesedés, az egységesülés és az integráció rendkívül markáns és sokszínű folyamataira, valamint az interdependenciára, vagyis a világban végbemenő változások és lejátszódó események sokrétű, kölcsönös függőségi,

befolyásoltsági, meghatározottsági kapcsolataira.<sup>1</sup> Az egységesülési trendek együttjárnak a tömegesedéssel, amelynek keretében a kiegyenlítődés számos előnyös és hátrányos megnyilvánulásával találkozhatunk.

A globalizálódás nem kizárólagos folyamat. Vele párhuzamosan érvényesül az egyes országok társadalmain belül – természetesen országonként eltérő mértékben és módon – az ideológiai, vallási, politikai, etnikai, gazdasági, foglalkozási és szinte felsorolhatatlan sok egyéb szempontú közösségek, érdekcsoportok azonosságtudatának mélyülése, egymástól való elkülönülésük és az állammal szembeni követeléseik, törekvéseik erősödése. Mindez egyet jelent a társadalom sokszínű tagoltságának, esetenként széttorozottságának vagy széthasadásának megnyilvánulásaival. Széles méreteket ölt és folytonosan ismétlődik a sajátos érdekelismerésből és értékorientációból táplálkozó alkudozás, egyeztetés, egyezkedés e csoportok és szervezetek között, valamint e társadalmi alakzatok és az állami szervek között. Különösen erős a társadalmi dezintegrálódás olyan országokban, amelyekben a rendszerváltozás következtében a közelmúltban szűnt meg a társadalom diktatórikus eszközökkel kialakított és fenntartott látszólagos homogenitása.

Megemlítem, sőt hangsúlyozom, hogy a tömegesedés megvalósulási alakzatai sokasodásának, valamint az ideológiák, a vallások és egyéb lelkiismereti koncepciók, a foglalkozások, a szervezetek, a vállalkozások pluralitásának lehetőségét és feltételeit nagyrészt az *alapjogok* határozzák meg.

Korszakunkban is érvényesülnek a polgári társadalom és az állam elkülönülésére irányuló liberális igények lényeges elemei. Az állam hajdani visszavonultságát azonban kiterjedt tudománypolitikai, gazdasági tervező-szervező, infrastrukturális és egyéb feltételeket alakító, hadigazdálkodási, jóléti, szociális funkciók váltották fel. Az államhatalmat gyakorló állami szervek társadalmi elfogadottsága nagymértékben függ e feladatok ellátásának színvonalától.

2. A jogtudomány vizsgálati tárgyköreinek kimerítő felsorolására irányuló törekvés szinte teljesíthetetlen vállalkozás lenne. Célszerűnek tűnik azonban körvonalazni az újszerű vagy megváltozott helyzetű és ezáltal különös megközelítést igénylő tárgyköröket. Ezek körében először az alkotmányi *alapelvek* és *tilalmak*, a *nevesített alkotmányos értékek*, valamint az *államcélok* és *állami kötelességek*, majd az alapjogok és bizonyos alapkötelességek sajátosságaira utalok. Már itt hangsúlyozom, hogy egyrészt ezek között, másrészt pedig a felsorolt kategóriák és az egyéb alkotmányi rendelkezések között szoros egymásra-épültség, erős korrelatív összefüggés érvényesül.

Az újabb korszerű alkotmányokban egyre növekvő számban megfogalmazott *alapelvek* széles nyílásszögben általános útmutatásokat, fő irányokat, vezérfonalat, elvárásokat tartalmaznak és tág mozgásteret nyújtanak a címzettek számára a kivitelezés, a végrehajtás, az alkalmazás módozatainak kialakításában. Az alapelvek nemcsak a jogalkotás, a jogalkalmazás, a jogkövetés részére tartalmaznak támpontokat, konkrét tartalommal kitöltendő kereteket, hanem meghatározó szerepet töltenek be az Alkotmány egyéb rendelkezéseinek konzisztenciája, az Alkotmány teljes normaállománya és egyes rendelkezései autentikus és autoritativ értelmezésének koherenciája számára is. Metaforikus hasonlaltal élve azt is mondhatjuk, hogy a korszerű alapelvek az Alkotmány építményének vázát, illetve tartószervezetét képezik és arra hivatottak, hogy egyértelműen kifejezzék az alkotmányos rendszer alapvető jellegét.

---

<sup>1</sup> L. Ádám Antal: A posztmodernitás jogi sajátosságairól. Társadalmi Szemle 1996. 4. sz.

Az alkotmányi alapelvek hatószférája természetesen igen eltérő. Az Alkotmányba iktatható alapelvek körében megkülönböztethetjük a népesség egészéhez, vagyis a társadalomhoz, az állam illetve az államszervezet egészéhez (pl. a hatalommegosztás, az államhatalmi ágak elválasztása), az állam, a társadalom és a társadalmi közösségek viszonyához (pl. az érdekegyeztetés), a jogrendszerhez, az állami szervek bizonyos csoportjaihoz, valamint meghatározott jogágazatokhoz kapcsolódó (pl. a nullum crimen sine lege), továbbá némely alapjogokhoz illeszkedő, azokat erősítő vagy kifejezetten alapjogot fakasztó és az egyéb alapelveket.<sup>2</sup>

3. Az alkotmányi rendelkezések között sajátos szempontú elemzést igényel az ún. *nevesített alkotmányos értékek* megítélése. A rendkívül változatos értéktani elméletek sokszínűségük ellenére is a társadalmi értékek történeti meghatározottságáról és ezáltal váltakozásairól, embercentrikusságáról és az egyéni értékek nagyrészt szubjektív megítéléséről tanúskodnak. Az alkotmányozó az alaptörvény valamennyi általános és részletező rendelkezését értékesnek tekinti, hiszen ezért iktatja azokat az Alkotmány normái közé. A nevesített és a nem nevesített egyéb alkotmányos értékek tehát abban különböznek más axiológiai érték kategóriáktól, hogy ezeket az alkotmányozó hatalom minősíti értékeknek, mégpedig alaptörvényi erővel felruházott, normatív értékeknek.

Kíváncsú és szerencsés, ha az alkotmányozó az ország potens politikai erői és jelentősebb társadalmi rétegei, közösségei és érdekcsoportjai egybeeső, illetve egyeztetett értékítéletei figyelembevételével határozza meg az alaptörvényi értékeket. Korszakunk alkotmányozói természetesen nem hagyhatják figyelmen kívül a nemzetközi közösségnek az alkotmányozás tárgykörébe eső és nemzetközi okmányokba foglalt értékfelfogását sem.

Bizonyos intézmények, viszonyulások nevesített alkotmányi érték kategóriává minősítése legfelsőbb normatív erővel fejezi ki az alkotmányozó, az állam, a társadalom értékszemléletét, ezáltal orientálja az Alkotmány címzettjeinek valamennyi megnyilvánulást. A különböző jellegű és tartalmú alaptörvényi rendelkezések konzisztenciájánál fogva kiinduló bázist és ösztönzést jelenthetnek az ilyen tartalmú alkotmányi megállapítások a jelzett érték kategóriák fennmaradását, érvényesülését, valóráváltását célzó fejlesztő vagy védelmi jellegű jogszabályalkotás és más állami illetve társadalmi erőfeszítés számára egyaránt. Fontos támpontul szolgálhatnak ezek az értékek az Alkotmány egyéb rendelkezéseinek értelmezéséhez, a felmerülő alkotmányossági kollíziók elbírálásához is. Tanúsítják a nevesített alkotmányos értékek azt is, hogy a *világnézeti semlegesség alapelve nem zárja ki az állam más nevesített értékek iránti elkötelezettségét*. Példaként említhetjük az egyetemes és a belső társadalmi békét, a félelem- és nélkülözésmentes életet, a hátrányos helyzetben lévők, a bajba jutottak iránti társadalmi szolidaritást, a másság iránti türelmet, a haladó emberi, nemzeti és etnikai kulturális örökséget, az ország nemzetközi jogilag vagy törvényben védeni rendelt természeti értékeit, a piacgazdaságot, valamint a házasság és a család intézményét.

Az alkotmányban rögzített *államcél*ok és az *állam* alkotmányban megállapított *alapvető kötelezettségei* egyaránt kötik az államot, senkit nem részesítenek azonban kikényszeríthető alanyi jogosultságokban. E két kategória jogkövetkezményei

---

<sup>2</sup> L. Ádám Antal: Az alkotmányi alapelvek és az emberi alapjogok viszonyáról. Acta Humana (1995) 18–19.sz.

tekintetében mégis különbségek állapíthatók meg. Az államcélok szélesebb lehetőséget jelentenek a jogalkotó és végrehajtó szervek számára a megvalósítás eszközeinek, formáinak és módjának megválasztásában.

4. A vázolt közjogi kategóriák mellett illetve azokkal együtt a modern közjogtudomány szinte kimeríthetetlen problémakörét alkotják az *emberi és állampolgári alapjogok*. Az eddigi és a kortársi megközelítések különbözőségei alapján – úgy vélem – megalapozottan valószínűsíthetjük, hogy még hosszú ideig nyer változatos árnyalatokat az e tárgykörben folyó szakmai vita attól függően, hogy a szerzők a jogok forrását a *ius divinum*ban, az ember transzcendensen meghatározott vagy attól függetlenül létező természetében, az ésszerűségben, tehát az örökérvényűnek tekintett természetjogban, a korszakonként és közösségeinként változó erkölcsökben, a népek, nemzetek, együttes erőfeszítéseként létrehozott nemzetközi egyezményekben, az Alkotmányban, a törvényben, a bírói esetenormában, a felsorolt források ötvözeteiben, vagy más körülményekben és erőfeszítésekben jelölik-e meg. Alig tagadható, hogy az alapjogok tartalmának kimunkálásában kiemelkedő érdemeket szereztek a természetjogi felfogások, az erkölcsstudományok, a hedonista, az eudaimonista, az utilitarista, az evolucionista, a perfekcionista stb. axiológiai irányzatok, a nemes politikai törekvéseket szolgáló politológiai és szociológiai kutatások, valamint a haladó politikai mozgalmak egyaránt.

A természetjogi, az erkölcsi, a politikai fogantatású alapjogi koncepciók és törekvések azonban az érvényes, hatályos és kötelező nemzetközi okmányokba foglalásuk révén illetve alkotmányba, törvénybe iktatásukkal nemzetközi illetve *belső tárgyi jogi rangra emelkedtek és így a pozitív jog összetevőivé és a címzetteket közvetlenül jogosító alanyi jogokká váltak*. Az államok jelentős hányadában érvényesül az alapjogok kettős – vagyis nemzetközi jogi és alkotmányi vagy alkotmányjogi – meghatározottsága, valamint az erre épülő nemzetközi és nemzeti bírósági védelme. Az alapjogok tartalmát jelentősen gazdagítják a nemzetközi emberi jogi bírászkodás kötelező értelmezései, valamint az ezeket nagyrészt tiszteletben tartó, de ugyancsak minden állami szervet, természetes és jogi személyt kötelező belső alkotmánybírósági értelmező állásfoglalások. Az alapjogokra vonatkozó dogmatikának ezáltal egymással összefüggő és nagyrészt egymásra épülő rétegeiként jelölhetők meg a jelzett értelmezések, amelyek kritikai értékelésére és szintetizálására a tudományos dogmatika hivatott.

Az alapjogi dogmatika mindegyik említett rétegének alakításában lényeges feladat az alapjogok fajtáinak, tartalmának, biztosítékainak és korlátozási feltételeinek megállapítása. Izgalmas tudományos vitakérdésekké váltak a következő problémák is. Van-e és ha igen, milyen hierarchikus viszony az alapjogok között? A korlátozhatóság feltételének a hatályos magyar alkotmányban alkalmazott általános meghatározásában mit jelent az alapjog korlátozhatatlan lényeges tartalma. A korlátozási feltételek alapjogokként vagy alapjogcsoportonkénti differenciált megállapítása esetén előidéznek-e eltérő pozícionáltságot a korlátozási feltételek számának és tartalmának eltérései. A konkrétan felsorolt korlátozási feltételek – pl. mások jogai, a nemzetbiztonság, a közrend, a közbiztonság, az erkölcsök, a közegészség, meghatározott állami szervek, különösen a bíróság működésének hatékonysága stb. – mellett alkalmazható-e az alapjog törvényi korlátozása az alkotmányban szereplő valamely alapelv, alapérték vagy más alkotmányi rendelkezés megvalósítása érdekében. E kérdés igenlő megválaszolása

esetén felülvizsgálhatók-e az ilyen korlátozások is a szükségesség, az arányosság és az alkalmasság mércéjével az alkotmányossági kontroll keretében.

Az alapjogok alakzatainak, tartalmának, biztosítékainak és korlátozási feltételeinek többnyire kettős – tehát egyrészt nemzetközi jogi, másrészt alaptörvényi – meghatározottsága alapozza meg azt a szerepet, amelyet e jogok a jogrendszer egésze tekintetében betöltenek. Mivel a jogszabályok az alkotmányosan megengedett korlátozáson kívül nem sérthetik a az alapjogokat, a jogalkotás, a tárgyi jog számára folyton tiszteletben tartandó keretet jelentenek, sőt gyakran a jogágazatok, a jogszabályok tartalmi összetevőit is közvetlenül befolyásolják az alapjogok.

5. Anélkül, hogy az alapjogok főbb csoportjainak (egyéni szabadságjogok, közösségi szabadságjogok, bizonyos állami szolgáltatásra jogosító kulturális, szociális, egészségvédelmi jogok, politikai jogok, participációs jogok, harmadik generációs jogok) jellegzetességeire ehelyütt részletesen emlékeztetnék, az államnak az alapjogok szinte mindegyik csoportja tekintetében, ezek között az ún. védelmi jogokkal összefüggésben is fennálló újszerű kötelezettségét hangsúlyozom. Megszűnt ugyanis a liberális polgári államnak az a tagadhatatlanul jelentős, de tartalmát tekintve mégis szerény és kényelmes szerepköre, hogy csupán tartózkodnia kellett a védelmi jogokként kezelt szabadságjogok érvényesülésébe való beavatkozástól. Az alapjogok korszakunkban végbement pozícióváltása nemcsak a Georg Jellinek által jellemzett alávetettségi státuszt zsugorította össze, hanem megváltoztatta az ún. *status libertatis* tartalmát is. Az állam immár nemcsak tartózkodni köteles ezt a státuszt garantáló szabadságjogok érvényesülésének zavarásától, hanem kiterjedt *intézményvédelmi aktivitással* elő kell mozdítania a szabadságjogok, így pl. a véleménynyilvánítás, a vallás, a tájékozódás, a tömegközlés, az egyesülés szabadsága, továbbá az érdekképviselet, az érdekegyeztetés és egyéb alapjogok megvalósulását is.

A fejlett országokban és az új jogállamokban is hosszú időre lesz még szükség ahhoz, hogy a szociális, kulturális, egészségvédelmi jogok jellege, tartalma alkotmányi és törvényi szabályozásának lehetőségei, a piacgazdasági megoldások, valamint az állami közreműködés tartalmi összetevői és arányai megnyugtató kimunkálásra és hatékony intézményesülésre kerüljenek. A szociális jogok különböző csoportjainak meghatározására és érvényesülésük előmozdítására irányuló széles körű nemzetközi erőfeszítések mindenképpen megerősíteni látszanak a Schmidt Pétertől származó annak a megállapításnak a helyességét, amely szerint "A szociális biztonságot nyújtó jogokat nem csak azért kell az Alkotmányban megfogalmazni, mert nemzetközi szerződések erre köteleznek, hanem azért, mert a mai modern társadalom belső feszültségei ilyen állami beavatkozás nélkül nem oldhatók fel... A szociális biztonságot ígérő jogok az alkotmányos állam követelményének részévé váltak. A jogi világban is megjelenő létüket nem tagadni, hanem a jogi szabályok között elhelyezni kell tudni."<sup>3</sup>

A szociális jogok jellegének különbözőségei folytán – szerintem – valószínűsíthetjük, hogy az új Alkotmányban ötvözve alkalmazandó az alapelvek, a tilalmak, az államcélok, a törvényi szabályozás alkotmányi előírása, valamint néhány esetben (pl. a foglalkozás megválasztásához, a pihenőidőhöz, a munkavédelemhez, az egészségügyi alapellátáshoz, bizonyos feltételek fennállása esetén szociális

---

<sup>3</sup> L. Schmidt Péter: Még egyszer a szociális jogok jogi természetéről. Acta Humana (1994) 14. sz. 6–7. p.

támogatáshoz, az érdekképviselőhez és érdekegyeztetéshez való alapjog) mint alanyi alapjog biztosítása.

6. Az alkotmányi alapelvekhez és az alapjogokhoz is kapcsolódó kategóriákként ugyancsak fontos szerepre hivatottak az *alaptörvényi tilalmak*. Kiemelkednek közülük a nemzetközi egyezményekben rögzített olyan abszolút tilalmak mint a meghatározott (pl. faji, etnikai, vallási) szempontú és tárgyú hátrányos megkülönböztetés (diszkrimináció), illetve gyűlöletre uszítás, erőszakra, ellenségeskedésre felhívás, valamint a háborús propaganda tilalma. Általános jellegű és rendkívül jelentős a joggal való visszaélés tilalma is. Az újabb alkotmányokba felvételle kerültek és ezáltal alaptörvényi rangra emelkedtek fontos büntető anyagi jogi és eljárási tilalmak is. Több alkotmányi tilalom (pl. a kínzás, a kegyetlen és megalázó büntetés és bánásmód tilalma) az általuk védettek körébe tartozók számára alapjogfakasztó hatást gyakorol. Az alaptörvényi rangra emelt alapelvek, tilalmak és alapértékek arra is hivatottak, hogy rendeltetést, finalitást, teleologikus irányultságot és ezáltal keretet illetve korlátokat szabjanak az esetenként misztifikált alapjogok és más alkotmányi rendelkezések érvényesítéséhez. Bármely alapelv, nevesített érték, alapjog és tilalom alaptörvényi rangra emelése azzal következménnyel jár, hogy az adott kategória alkotmánybírói védelemben részesül és beszámítási pontként szerepel az alkotmányi rendelkezések versengésének és ütközésének elbírálásakor.

7. A politikai és közjogi problémák iránt érdeklődők gyakran kifogásolják, hogy a közjogtudomány az alapjogokhoz viszonyítva csekély figyelmet fordít az emberi és az állampolgári kötelezettségekre. E kritikákból kicsengő igény indokoltságát elismerve, rövid reflexióként ehelyütt az alábbi következtetéseket jegyzem meg. Bizonyos köteleességek jogszabályi előírása az államnak természetes joga és feladata. Az alapjogok és az előbbieken körvonalazott egyéb alaptörvényi kategóriák azonban egyrészt magukban foglalnak köteleességeket is (pl. mások alapjogainak tiszteletben tartását, az alkotmányi alapelvek, tilalmak, értékek figyelembevételét), másrészt keretet és korlátot jelentenek a kötelezettségek konkrét tartalmának jogszabályi megállapításához. Az Alkotmány csak néhány alapvető köteletség általános megjelölésére hivatott. Ezek között első helyen éppen az alaptörvény és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartásának átfogó köteleességét említhetjük meg. Az Alkotmányba illik ezen kívül az arányos közteherviselés, a lelkiismereti szabadságból fakadó bizonyos választás lehetőségével enyhített honvédelmi köteleesség, az általános környezetvédelmi és egészségvédelmi köteleesség stb.

8. Az eddigiekből is következik, de külön is a hangsúlyozom, hogy sajátos jogállásával, a törvényhozó hatalommal, az egyéb jogalkotó szervekkel szemben, valamint az igazságszolgáltatási és közigazgatási szervek irányában gyakorolható ügyszakos hatásköri jogai folytán az *Alkotmánybíró* helyzete és működése a közjogtudomány érdeklődésének ugyancsak megkülönböztetett tárgyköre lett.

Már az alkotmánybíráskodást bevezető újabb demokratikus jogállamokban is megkezdődött vagy nagyrészt lefolyt a tudományos véleménycserének ennek az intézménynek bírósági, jogalkotó, politikai vagy egyéb jellegéről, markáns hatalmi pozíciójának és alapvető jogosítványainak legitimációs forrásairól, az alkotmánybírói megbízás lehetséges (pl. parlamenti, államfői, szakmai-testületi) keletkeztetéséről, a testületnek és belső szervei egységeinek működési formáiról. Az eddigi tapasztalatok azt



is megerősítették, hogy a szinte valamennyi jogágazatot érintő alkotmánybíróági döntések tartalma és indokolása nagymértékben megtermékenyítették a hazai jogtudományokat. Tankönyvek ismertetik a jelentősebb döntéseket, többoldalú viták kísérik a fontosabb határozatokat. A kutatók tudományos igényvel elemzik, értékelik, kifogásolják, kiegészítik, vagy korrigálják egyes döntések összetevőit. Mérlegre teszik a határozatok tartalmának és indokainak koherenciáját. Megállapítják a hatásköri túllépéseket. Széles mederben folyik az alkotmánybíráskodás összehasonlító vizsgálata is. Jelentős nemzeti vagy nemzetközi kutatóintézetek és kiadványsorozatok vállalják az alkotmánybíráskodásra vonatkozó jogszabályok és az általuk hozott döntések, valamint a kapcsolódó szakirodalom gyűjtését, nyilvántartását, rendszerezését, értékelését és publikálását. Megjelentek a kezdeményei és izgalmas kibontakozása várható az alkotmánybíráskodásra vonatkozó politikai, társadalmi értéktételekre, az alkotmánybírák képzettségére, szakmai előéletére, világnézeti, politikai, kulturális orientáltságára, a testületen belüli koncepcionális tagoltságra vonatkozó politológiai, szociológiai kutatásoknak.

Az alkotmányi alapelvek, tilalmak és értékek, az államcélok és állami kötelességek, az alapjogok és az alkotmánybíráskodás tárgyköreinek, mint korszakunk közjogtudománya kiemelkedő, újszerű témáinak hangsúlyozásával korántsem kívántam halványítani az egyéb közjogtudományi tárgykörök jelentőségét.

## II. A közjogtudomány irányzatairól

1. Hosszú idő telt el a tudományos igényű emberi gondolkodás fejlődésében az önálló közjogtudomány kibontakozásának kezdetéig. Az ókori görög gondolkodók többnyire egybekapcsoltnak vizsgálták a társadalmi, az államhatalmi, a jogi és az erkölcsi problémákat. A patrisztika és a skolasztika művelői lenyűgöző és szinte mindenre kiterjedő filozófiai alkotásaikat a teológia szolgálatába állították. Bár a szekularizáció újkori irányzati törekedtek elválasztani a hitelvi, az erkölcsi és a politikai kérdések vizsgálatát, a természetjogi felfogások és a szerződéselméletek sokszínű, gazdag tárházában a hatalom és a jog forrásai, tartalmi keretei és korlátai között az egyéni és közösségi érdek, a társadalmi béke, a közösségi rend, az élet és a tulajdon védelme, az emberi természet és az ésszerűség megjelölése mellett megtalálható a racionálisan feltárt vagy feltárható természeti törvény viszonyának kérdése a transzcendentális jellegű ius divinummal is.

2. A világnézeti beállítottságtól eltekintve az önálló közjogtudomány megjelenése, vagyis a XVII. század óta a megközelítési szemlélet és a feldolgozási módszer sajátosságai alapján – több európai ország tapasztalataihoz nagyrészt hasonlóan – a magyar közjogtudomány művelésének különösen a következő főbb irányzatait különböztethetjük meg: feudális leíró közjogtudomány, felvilágosult (jakobinus) beállítottságú közjogtudomány, polgári reformpolitikai (centralista és municipalista) irányzatok, történeti-jogi közjogtudomány, a közjogi dogmatikai irányzat, a normativista- pozitivisták iskola, közjogi intézmények jogfolytonossági, legitimista szemlélete, a közjogi összehasonlító módszer, a politológiai, a szociológiai szemléletű közjogtudomány, a szocialista közjogtudomány.

A hazai közjogírás történetének megismeréséhez az egyes szerzők írásainak tanulmányozása előtt hasznos összegző útmutatást nyújthatnak az alábbi munkák: *Pauler Tivadar*: Adalékok a hazai jogtudomány történetéhez. Bp. 1878., *Ballagi Géza*: A politikai irodalom Magyarországon 1825-ig. Bp. 1888., *Csekey István*: Nagy Ernő és a magyar közjogírás új iránya. (Magyar Jogászegyleti Értekezések, Új folyam XVII. kötet) Bp. 1926., *Kovács István*: Magyar államjog II. kötet. Szeged 1978., *Kovács István*: A magyar közjogi pozitívizmus és Buza László első monográfiái. Szeged 1958., *Takács Imre*: Polner Ödön és a közjogi pozitívizmus. Bp. 1962., *Csizmadia Andor*: Hajnóczy József közjogi-politikai munkái. Bp. 1958.

Megjegyzendő, hogy Nagy Ernő, a magyar közjogi dogmatizmus megalapozója hét kiadást elért "Magyarország közjoga (Államjog)" c. tankönyvének először 1913-ban napvilágot látott 7. átdolgozott kiadásában "A magyar államjog irodalma" cím alatt önálló alfejezetben (34–46. p.) először a szakterület XVIII–XIX. századi fontosabb német, francia, olasz és angol közjogi irodalmi műveit hivatkozza meg, majd tematikai rendszerezésben felsorolja a XVIII. századtól a XX. század elejéig megjelent jelentősebb magyar közjogi munkákat és a rájuk vonatkozó fontosabb hazai és külföldi értékeléseket.

3. A hivatkozott munkák hasznosításával a közjogtudomány főbb történelmi vonulatait – rendkívül rövid összefoglalásként – a következőkben idézem fel. A hazai közjogtudomány első megnyilvánulásaiaként a feudális közjogírás művei között *Artner Vilmos* 1624-ben Tübingenben, *Martin Schödel* 1629-ben Tübingenben, *Lochner* 1666-ban ugyancsak Tübingenben, *Pancratz* 1668-ban Kassán, *Jony Johannes* 1756-ban Jénában megjelent latin nyelvű, de Magyarország közjogát bemutató munkáit tartjuk nyilván. A Nagyszombati Egyetem első közjogi tanáraiként számontartott *Szentiványi Márton*ról és *Bencsik Mihály*ról *Pauler Tivadar* és *Kovács István* idézetekkel is alátámasztott elítélő értékelést nyújt.

*Ürményi József*, *Virozsil Antal* és *Czirák Antal* igényesen megírt közjogi műveinek sorsa a XVIII. század végén és a XIX. század elején egyértelműen tanúsítja a bécsi udvar rendkívül szigorú korlátozó fellépéseit az önálló magyar közjogi intézmények fejlődését és jellemzőit rendszerezetten bemutató munkákkal szemben. *Ürményi* csak álnév alatt (*Stephan Rosenmann*) adhatta ki 1791-ben latinul és 1792-ban németül "A magyar Királyság közjoga, a régi és az új törvények kombinálva" c. művét. *Virozsilnak* és *Cziráknak* az 1840-es évek elején megírt közjogi munkáival szemben a bécsi cenzúra olyan jelentős változtatásokat igényelt, hogy a szerzők inkább elálltak a publikálástól. Műveik csak az 1848–49. évi forradalom és szabadságharc után az 1860-as évek elején jelentek meg, akkor már inkább csak mint közjogtörténeti kiadványok. Az önálló magyar közjogi intézmények nemzeti jellegének tagadását, vagy meghamisítását célozta *Grossing* 1786-ban Halléban közreadott német nyelvű munkája és *Wenzel Lustkandl* Bécsben 1863-ban kiadott monográfiája. Ismeretes, hogy *Deák Ferenc* az utóbbi kiadvány célzatos magyarelles állításainak cáfolataként írta meg és publikálta 1865-ben nagyértékű, gondosan dokumentált közjogtörténeti művét "Adalék a magyar közjoghoz. Észrevételek Lustkandl Vencel munkájára: "Das ungarisch-österreichische Staatsrecht" a magyar közjog történelmének szempontjából" címmel.

Az osztrák-magyar kiegyezés előtti évek magyar közjogtudományának nagyrészt visszatekintő, feudális leíró jellegét a jelzett körülmények befolyásolták és teszik az utókor számára is érthetővé. Sajtó korszakában is élénk vitát váltott ki azonban, majd

kompromisszumos meghaladásban részesült az ún. *történeti-jogi* irányzat, amelyet először Récsi Emil, majd különösen *Boncz* Ferenc, *Korbuly* Imre és *Kiss* István munkássága fémjelez. Ennek az irányzatnak szemléletét és módszereit valóban nagyrészt a sajátos feudális fogantatású magyar közjogi intézmények dicsőítése és a kiegyezés utáni közjogi szabályozás rendelkezéseinek elméleti elemzést nélkülöző, egyszerű ismertetése jellemzi. Megjegyzendő azonban, hogy a korabeli belga, svájci, francia, osztrák és német alkotmányfejlődés több szerző élénk érdeklődését váltotta ki. 1867-ben adta ki *Jánosi* Ferencz "Az alkotmányok gyűjteménye" c., rendkívül értékes kétkötetes kiadványt, amely az angol közjogi dokumentumokat, valamint az Amerikai Egyesült Államok, Svájc, Franciaország és Belgium alkotmányát tartalmazza értékes történeti ismertetésekkel kiegészítve. Nagyívű áttekintést és sajátos magyar szempontú értékelést találunk *Concha* Győző "Újkori alkotmányok" c., ugyancsak kétkötetes művében, amely 1888-ban jelent meg. Különösen értékesek *Schwarz* Gyula külföldön is elismert, kiemelkedő történelmi és elméleti felkészültségről tanúskodó munkái az athéni demokráciáról, Arisztotelész és Montesquieu tanairól.

4. Ezekről eltekintve azonban a történeti jogi iskola jelzett fogyatékosságaival szemben szükséges és gyökeres újítást jelentett *Nagy* Ernőnek (1853–1921) a német közjogi dogmatikát megalapozó *Paul Laband* (1838–1918) magyarországi megfelelőjének fellépése. Monográfiáival, tanulmányaival és tankönyvével hatalmas szolgálatot tett és példát mutatott a közjogi fogalmak, elvek és kategóriák elméleti igényű meghatározásához és rendszerezéséhez. *Csekey* István ma is helyesléssel fogadható megállapítása szerint "Nagy Ernő közjoga kétségtelenül határállomást jelentett a magyar jogírás irodalmában. Szakított a pusztán történelmi módszerrel, amely *Schwartz* Gyula szellemes megállapítása szerint "mint «történelmileg fejlett köd» nehezedett államjogi íróinkra, akik így messze mögötte maradtak a jog nyugati tudományos művelőinek".<sup>4</sup> *Nagy* Ernő szemléleti és módszertani újítása éles támadásban részesült a nagytekintélyű *Concha* Győző részéről és több kérdésben kompromisszumra készítette *Nagy* Ernőt. Az általa kezdeményezett és alkalmazott közjogi dogmatizmus azonban olyan jeles követőkre talált, mint *Polner* Ödön, *Buza* László, *Joó* Gyula, *Erekly* István, *Csekey* István és tudományos munkásságának első periódusában *Molnár* Kálmán. Bár eltérő mértékben és módon *Nagy* Ernő közjogi dogmatikai koncepciójának hatását tükrözik a század-forduló jeles jogászainak *Kmety* Károlynak, *Balogh* Artúrnak és *Ferdinandy* Gézának tankönyvei is.

5. A jogtudomány két világháború közötti művelői közül *Molnár* Kálmán a legitimista-jogfolytonossági koncepció következetes képviselőjével, a kormányzói intézmény ellenzésével és a fasisztoid megnyilvánulásokkal szembeni bátor, nyílt kiállásával tűnt ki.<sup>5</sup>

*Csekey* István először elmélyült kutatásokra épített, értékes jogtörténeti munkákat írt.<sup>6</sup> A kormányzói intézmény történelmi előzményeinek feltárásával és hatáskörének kiterjesztését célzó fejtegetéseivel pedig a hivatalos politikai törekvések

<sup>4</sup> L. *Csekey* István: *Nagy Ernő és a magyar jogírás új iránya* (Magyar Jogászegyleti Értekezések, Új folyam XVII. kötet) 191. p.

<sup>5</sup> L. *Ádám* Antal: *Molnár Kálmán, a jogtudomány akadémikusa*. Magyar Tudomány 1992. 2. sz.

<sup>6</sup> L. A magyar trónöröklési jog. Jogtörténelmi és közjogi tanulmány oklevélmellékletekkel. Bp. 1917.; *Werböczy* és a magyar alkotmányjog. Klny. az Universitas Francisco-Josephina Kolozsvár, Acta Juridico-Politica 2-ből 1942.

érvényesülését segítette elő. Különösen értékes viszont a magyar közjogtudomány történeti alakulásáról és az I. világháborút követő időszak problémáiról szóló, már hivatkozott és hasznosított műve. A hazai közjogtudomány történetének vizsgálatakor ezt a könyvet napjainkban is mellőzhetetlen forrásmunkaként kezelhetjük. Csekey szakirodalmi munkássága felismerhetően tükrözi annak az általa megfogalmazott felfogásnak a követését, amely szerint "bizonyos módszereknek egyoldalú alkalmazása a magyar közjogtudományok művelésénél egyoldalúsághoz és hibához vezet, ezért a módszerek egyesítésére van szükség."<sup>7</sup>

A budapesti Jogi Kar tekintélyes közjogász professzorának, *Tomcsányi Móricznak* 1942-ben kiadott "Magyarország közjoga" c., 574 oldalas tankönyvét gyakran elővesszük, ha a korszak jellegzetes közjogi intézményeinek és az alapjogok korabeli korlátozásának megismeréséhez keresünk eligazító útmutatásokat. Az 1944 karácsonyán elhunyt *Faludy Ferenc* pécsi professzor elévülhetetlen érdemeket szerzett az akkori kisebbségi problémák tényszerű feltárására életre hívott és áldozatos fáradozással általa irányított kisebbségi intézet működtetésével.<sup>8</sup> *Szabó József* tudományos pályafutása az 1930-as évek közepén indult és 1947-ben lett a szegedi Jogi Kar közjogász professzora. Az 1948–49-es tanévben a Kar dékánja, 1950-től azonban politikai fogantatású, súlyos megpróbáltatásokat kellett elszenvednie. Az Egyetem 1956-ban, majd 1990-ban rehabilitálta nagytudású tanárát.

Az említett szerzők közül bizonyos ideig *Molnár Kálmán*, *Polner Ödön*, *Buza László* és *Csekey István* 1945 után is folytatta professzori munkásságát.

Az ún. szocialista korszak alapozó közjogtudományi szerepet betöltő közjogászaik közül *Beér János*, *Kovács István*, *Szamel Lajos*, *Bihari Ottó* és *Halász József* munkásságának tárgyilagos értékeléséhez szerintem még túl közeliek a távlatok.

### III. Néhány következtetés

1. Mint bármely jogtudományi ágazatnak, a közjogtudománynak is tekintettel kell lennie az ideológiák, a filozófiák, az értékfelfogások, az etikák, a jogbölcseletek, a politikatudományok, a szociológiák és az egyéb jogtudományi ágazatok eddigi állásfoglalásaira és azok változásaira. A társadalomtudományi eredmények megújulásának, gazdagodásának és az egyéb körülmények változásainak figyelembe vételével folytonosan fel kell mérnie és értékelnie kell saját adottságait. A korábbi és az egyre gazdagodó koncepcionális és metodológiai pluralitás érzékeny rugalmasságot és alkalmazkodást igényel a jelenlegi és későbbi változásokhoz.

2. Mivel korszakunk egyik legnagyobb vívmánya az ideológiai, világnézeti, vallási *pluralitás* alapjogi garantálása, a korszerű közjogtudomány nem állhat egyetlen világnézet kizárólagos szolgálatában. Ez a követelmény nem zárja ki, hogy a valóságban léteznek ideologikus közjogtudományi irányzatok, és azt sem jelenti, hogy az ideológiai pluralitást elismerő és szolgáló, ennek következtében világnézetiileg semleges közjogtudomány művelője saját maga számára ne választhasson világnézetet.

---

<sup>7</sup> L. Csekey i.m.139–140. p.

<sup>8</sup> L. Bédi Imre: A pécsi egyetemi kisebbségi intézet (1936–1949). Pannonia könyvek 1994.

3. A modern közjogtudománynak az ideológiai pluralitást és ezzel együtt a világnézeti semlegességet tiszteletben tartó attitűdje *semmiképpen sem jelenthet értékmentességet*, illetve *értéksemlegességet*. Folytonosan kutatnia és rendszereznie kell a közjog szférájába tartozó, nemzetközi jogilag illetve alkotmányjogilag már elismert vagy intézményesítésre és követésre érdemes értékeket. Ezáltal ösztönöznie kell arra, hogy az emberek nyitottá váljanak az egyén és a közösség javát szolgáló, éltető kultúrák termékenyítő és adaptálható értékei és hatásai számára. A természetjogi felfogások, az értéktanok, az etikák, a vallások és vallástanok, továbbá más jelentős szellemi produktumok eredményeire is tekintettel be kell mutatnia az alkotmányjogilag elismert illetve védelemre és hasznosításra érdemes, az embert, a közösségeket, a társadalmat, az emberiséget, a természeti környezetet, az élővilágot oltalmazó, a fenntartható fejlődést előmozdító közjogi értékeket.

4. Lehetőségének és szerepének felméréseivel a közjogtudománynak tisztáznia kell sajátos *autopoiétikus*, vagyis önmeghatározó és önmegújító lehetőségeit. Ezt a feladatot a jog egésze tekintetében a jogbölcselet, saját ágazatuk viszonylatában pedig az ágazati jogtudományok hivatottak elvégezni. A közjogtudománynak, mint jogtudományi ágazatnak különös adottságai és feladatai a közjogi alapelvek, az abszolút vagy relatív tilalmak, az alapjogok és alapértékek nagyrészt nemzetközi jogi meghatározottságából és az Alkotmánynak abból a szerepéből fakadnak, hogy megállapítja az egyéb jogágazatok tartalmi kereteit és befolyásolja összetevőit. Emellett külön hangsúlyozást érdemel, hogy túlnyomórészt a közjogtudomány tárgyát képező alkotmányjogi szabályozás hatókörébe tartozik az alapjogok megvalósulását biztosító, az alapköteleességeket részletező és a tilalmak megszegését szankcionáló jogszabályok fajtáinak megállapítása és magának a jogalkotási eljárásnak a szabályozása is.

5. Ami a közjogtudományi tárgykörök *szemléleti és módszertani* kezelését illeti, a történelmileg kipróbált és bevált, valamint az újabban ajánlott vagy követelt megközelítési és feldolgozási módszerek sokasága egyaránt előidézheti a bőség zavarát, kiválthatja az értékek közötti eligazodás bizonytalanságát, alkalmat adhat a spontán válogatásra, de serkenethet elvi-elméleti, vagy pragmatikus indoklással alátámasztott tudatos hasznosításra is. Úgy vélem, ez utóbbi törekvések szolgálatában a szemléleti bázis és a módszerek megválasztásánál tudományterületünkön is indokolt alkalmaznunk az a *szelektálás*, a *súlyozás*, a *vegyítés* és a *szintetizálás* lehetőségeit. A tudományos igényű vizsgálódás a jövőben sem lehet eredményes a kapcsolódó fogalmak, kategóriák, a rendszerezési ismérvek egyértelmű kimunkálása és alkalmazása nélkül. Tanulmányomban törekedtem érzékeltetni, hogy a közjogi dogmatika is sokirányú befolyásoltság mellett és több rétegű (nemzetközi jogi, nemzetközi vagy szuprancionális bíraskodási, alkotmányozói, törvényhozói, alkotmánybíróági és egyéb bírósági) külső közreműködés, valamint az integráló közjogtudományi kutatások eredményeként tökéletesedhet. A jogi jelenségek *történelmi szemléletű* megítélésének szükségessége nem szorul bizonyításra. A közjogi intézmények, valamint a politikai folyamatok közötti szoros összefüggés ugyancsak vitathatatlan. Mindazokat az elméletileg vagy empirikusan alátámasztott kutatási eredményeket, amelyeket a politikaitudományok a politikai elit rekrutálódására, összetételének változásaira, érdekeltségére, magatartására, a társadalom rétegződésére, a társadalmi közösségek és csoportok helyzetére, az érdekvényesítési törekvések erősödésére, az érdekegyeztetés szervezeti és eljárási megoldásaira, a világméretű egységesülési folyamatokra, a politikai

megnyilvánulások rendszerszemléletű (input, output) alakulására, a társadalmi nyilvánosság rétegződésére, a közvélemény formálódására, a kibernetikai információs folyamatok újszerűségeire és hatásaira stb. vonatkozóan feltártak és felszínrehoznak, a közjogi intézményeket és azok működését elsődlegesen a jogi tartalom és forma minősége és koherenciája szempontjából elemző és értékelő közjogtudomány sem hagyhatja figyelmen kívül.

6. Hasonló következtetésre juthatunk a reális társadalmi folyamatokat és reflexiókat feltárni törekvő általános és *szakszociológiák*, az utóbbiak körében a *jogszociológiák* tekintetében is. A jogi és különösen a közjogi standardok, paradigmák és paraméterek egységesülése, valamint a nemzeti értékek egyidejű kibontakozását és érvényesülését lehetővé tevő és szorgalmazó *szubszidiaritás* elve – amely már az internacionális paradigma rangjára emelkedett – mellőzhetetlenné teszi, sőt előtérbe helyezi a közjogi jogosultságok, intézmények, aktivitások rendszeres *összehasonlító* felmérését és elemzését is.

7. Ezeknek az igényeknek az ismeretében megítélésem szerint is figyelmet, sőt elismerést érdemel az ún. *funkcionalista* jogtudományi felfogás.<sup>9</sup> Ennek megállapításai és ajánlásai szerint ugyanis az interdependenciák sokirányú és sokrétű érvényesülése folytán a jogi intézmények nem kezelhetők eredményesen csupán a bináris kódok és a jellegzetes duális polaritások figyelembe vételével illetve a struktúrák statikus szemléletével. A jogi, állami, politikai, társadalmi szférában is az intézmények létrejöttének, működésének, a folyamatoknak, a változásoknak, az átmeneteknek, az ötvözeteknek feltárására és értékelésére kell törekednünk, amely megítélésem szerint is csak a keletkezésben, működésben, változásban megnyilvánuló funkcionális kapcsolódások okainak, tartalmának, szerkezetének, tényleges érvényesülésének és hatásainak sokszempontú, synoptikus kezelésével érhető el. Azt azonban, hogy a dogmatikai, a történelmi, az összehasonlító, a politológiai, a szociológiai, a szervezéstani, a funkcionális és az egyéb (pl. az ökonómiai, a társadalomlélektani, az igazságossági, stb.) szemlélet és módszer milyen mélységben és arányban kerüljön alkalmazásra, a kutatás céljához, a téma jellegéhez igazodó szerzői törekvések dönthetik el. Ennek színvonalát és eredményességét pedig ugyancsak a pluralista szemléletű és módszerű közjogtudomány hivatott minősíteni.

---

<sup>9</sup> L. Molnár Miklós: Funkcionalizmus és a jogtudomány új szemléleti horizontja. Magyar Jog 1995.

## LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DE LA SCIENCE DE DROIT PUBLIC AU TOURNANT DU MILLENAIRE

(Résumé)

L'étude se divise en trois chapitres. Dans le Chapitre I<sup>er</sup>, intitulé "Les caractéristiques de la science de droit public du point de vue de la manière de voir, du sujet et de la méthodologie" l'auteur présente en tant que nouveaux sujets éminents de la science de droit public les principes fondamentaux, les interdictions constitutionnelles, les droits fondamentaux de l'homme et du citoyen, les valeurs explicitement citées dans la Constitution, c'est-à-dire les valeurs constitutionnelles nominatives, les objectifs de l'Etat, les obligations de l'Etat et les obligations fondamentales des citoyens. L'auteur souligne la relation corrélatrice de ces catégories, ainsi que leur rôle décisif, leur influence sur les autres dispositions constitutionnelles. Ce chapitre nous fait connaître également en tant que sujet nouveau le rôle de la Cour Constitutionnelle.

Le Chapitre II, intitulé "Les tendances de la science du droit public" englobe les principales tendances de la science de droit public hongrois (féodale-descriptive, historico-juridique, dogmatique, comparative, politologique, sociologique, normative, mixte) et présente leurs changements historiques.

Dans le Chapitre III, intitulé "Conclusions", l'auteur souligne entre autres que la dogmatique de la législation, de la juridiction internationale concernant les droits fondamentaux et de la juridiction constitutionnelle exercent une forte influence sur la dogmatique scientifique du droit public. Il est naturel que les institutions de droit public ne puissent pas être examinées efficacement sans une approche historique et sans l'application de la méthode comparative. La manière de voir et l'application de la méthode politologiques et sociologiques sont également indispensables. Le choix et la proportion des méthodes appliquées doivent toutefois s'adapter à nature du sujet à examiner.





## Az endogén növekedésemélet néhány aspektusa\*

A gazdasági növekedés neoklasszikus modelljei az úttörő munkák után (Solow 1956, Denison 1961), az 1960-as években finomításokon mentek keresztül (Cass 1965, Koopmans 1965), bázis tulajdonságaik azonban változatlanok maradtak. Alapvetően a következőket tételezik fel: zárt gazdaság kompetitív piaccal, identikus racionálisan viselkedő egyének, a termelési technológiára csökkenő tőke- és munkahozadék jellemző, ha az input tényezőket egymástól elkülönülten kezeljük és konstans hozadék a két input tényező vonatkozásában közösen. A népesség és a munkaerő a modellek exogén változói, a humán tőkének és a kormányzati politikának nincs határozott szerepe a növekedés alakulásában. Ezen feltételek mellett a modellek növekedést írnak le egy „kiegyensúlyozott” pálya mentén, amelynél az egy főre jutó tőke ugyanazzal a rátával akkumulálódik, mint az egy főre jutó kibocsátás, vagy a fogyasztás és az egyensúly mentén a megtakarítási ráta és a reál-kamatláb konstans. A kiegyensúlyozott növekedésben az egy főre jutó jövedelem növekedési rátája és az egy főre jutó fogyasztás növekedési rátája egyenesen aránylik a technológiai változás rátájához. Az exogén módon adott technológia az egyetlen erő, amely az egy főre jutó jövedelem növekedését hajtja. A megtakarítási hajlandóság meghatározói nem az egyensúlyi növekedési rátához kötődnek, habár hatnak az egy főre jutó jövedelem és fogyasztás színvonalára.

A növekedés tényezőinek egy újabb megközelítése a technológiai fejlődés endogén változóként felfogása, aminek a lényege, hogy a modellben kifejezésre jutó jelenségek magyarázzák a műszaki haladást. A technikai fejlődés endogén változókénti kezelése napjainkban a közgazdaságtan egyik új "vesszőparipája". Először Kaldor (1957, 1961, Kaldor és Mirrles 1962) foglalkozott az endogén technikai változással. Kidolgozott egy "technikai fejlődés függvényt", amelyet keynesi-alapú növekedési modelljében alkalmazott. Az endogén növekedésemélet megalapítói közé tartozik Arrow (1962) és Uzawa (1965). Napjaink közgazdászai közül Romer (1986) és Lucas (1988) a legismertebb művelői e témának.

---

\* A tanulmány az OTKA TO 13487 támogatásával készült.

## 1. Kaldor növekedési modellje

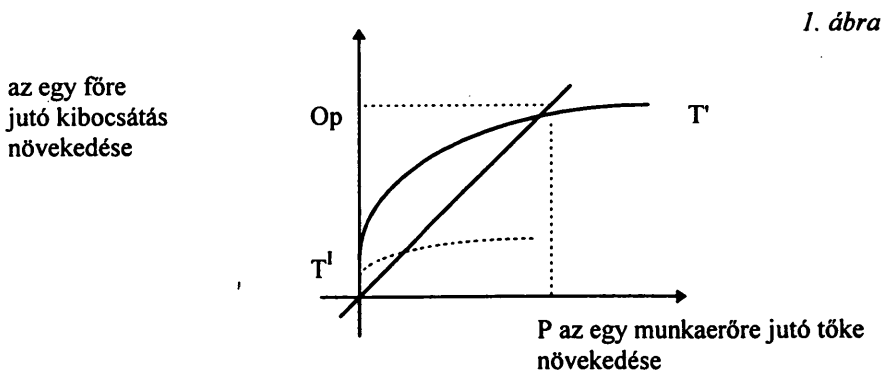
Kaldor modelljének a technikai fejlődési függvény bevezetésén és alkalmazásán kívül még két – a technikai változás kaldori felfogásával összefüggő – jellemvonása van:

a) a technikai haladás szerinte beruházás nyomán valósul meg, így a technikai haladás függvényéhez szorosan kapcsolódik a beruházási függvény;

b) osztály alapú megtakarítási viselkedést tételezett fel, vagyis a béreket általában fogyasztásra költik és a profit nagyrészt a megtakarításoknak alárendelt. (Megkülönbözteti a tőkés és a munkásosztály megtakarítási hajlamát).

Kaldor elkerül minden olyan megközelítést, amely a technika változásai (és így a termelékenység változásai) és a technikai felszereltség, tőke–munka arány változásainak megkülönböztetésére irányul. Szerinte az egy főre jutó tőke növekedése elkerülhetetlenül maga után vonja a létező legjobb technika alkalmazását. Másrészt több, de nem minden egyes technikai innováció – amelyek alkalmasak a munkatermelékenység színvonalának növelésére – követeli meg az egy főre jutó tőke növekedését. Az a sebesség, amivel egy gazdaság „felszívja” a tőkét, ami növeli a termelt eszközök állományát a munkaerőhöz képest függ a gazdaság technikai jellegű dinamizmusától, invencióképességétől, a termelés új technológia adaptálási készségétől, és a tőkefelhalmozási rátától.

Kaldor szerint bármely éles megkülönböztetés a termelési függvény mentén történő mozgás – amit adott technikai ismeretek elterjedése okoz – és a termelési függvény *eltolódása* – amit a technikai ismeretek állapotának változása okoz – önkényes és mesterkéltnak tartja. Azaz szerinte a tőke növekedése és a termelékenység növekedése között egyszerű viszony van, nem ért egyet azzal, hogy a termelékenység növekedésének valamely adott rátája a tőke felhalmozásra úgynevezett ráakódott technológiai fejlődésnek köszönhető. A technikai függvény alakjáról felteszi, hogy az 1. ábra szerint alakul:



Feltételezhető, hogy a termelékenység növekedése előfordul akkor is, ha az egy főre jutó tőke konstans marad, mivel mindig van néhány innovációt tőkétesítő vállalkozás, amely anélkül növeli a termelékenységet, hogy pótlólagos beruházásokat igényelne. De ezeken az eseteken kívül – amelyek periférikusak, esetlegesek, nem általánosak – a termelékenység növekedése alapvetően függ a tőkeállomány növekedési rátájától. Nagyobb tőke, nagyobb munkaerő-megtakarító technikai fejlődést adaptálhat,

azonban egy ponton túl valószínűleg csökkenni fog a termelékenység növekedési rátája. A  $TT'$  görbe alakja valószínűleg konvex, egy  $P$  ponton túl csökkenő. A görbe létezésének feltétele természetesen állandóan újabb és újabb ötletek megvalósítása. Az új ötletek folyamata Kaldornál tehát a  $TT'$  görbe alakjában nyilvánul meg, hol metszi a függőleges tengelyt, hol éri el a maximumát. Az ábrán szaggatott vonallal jellemzett görbe egy nem progresszív gazdaság technikai fejlődés görbáját reprezentálja Kaldor felfogásában.

Az ábrán a  $P$  pont reprezentálja azt a pontot, ahol az origón keresztül áthaladó  $45^\circ$ -os egyenes metszi a technikai fejlődés görbáját, vagyis ahol a tőke növekedési rátája megegyezik a kibocsátás növekedési rátájával. Ha a tőkefelhalmozás rátája a  $P$  pont alatti, akkor a kibocsátás növekedési rátája meghaladja a tőke növekedési rátáját; ha a tőkefelhalmozási ráta  $P$ -nél nagyobb, akkor a kibocsátás növekedési rátája kisebb lesz mint a tőke növekedési rátája.

A tőkenövekedés és a termelékenység növekedése közötti viszony Kaldor szerint arra enged következtetni, hogy a tőke és output közötti arálynak az invenció folyamatából, annak technikai karakterétől (munkaerő-megtakarító, vagy tőkemegtakarító) függésének megfigyelése haszontalan. A tőke és a kibocsátás közötti viszony csökkenése, vagy növekedése nem függ az invenció technikai természetétől, hanem függ az új ötletek folyamata (a  $TT'$  görbe alakja és helyzete jellemzi) és a tőkefelhalmozás rátája közötti viszonytól. Ha a tőkefelhalmozás kisebb mint az invenció folyamatának adekvált kihasználtsága abban a pontban ahol a tőke növekedése és a kibocsátás növekedése egyenlő –  $P$  ponttól balra lévő pontok összessége – a tőkekibocsátás hányad csökkenő és az invenció jellege túlnyomórészt tőkemegtakarító. Ha a tőkefelhalmozás nagyobb mint az invenció folyamatának adekvált kihasználtsága, abban a pontban ahol a tőke növekedése és a kibocsátás növekedése egyenlő –  $P$  ponttól jobbra lévő pontok összessége – a tőkekibocsátás hányad növekvő és az invenció jellege túlnyomórészt munkamegtakarító.

Kaldor bebizonyította, hogy adott technikai fejlődés görbe mellett a rendszer mindig a tőke növekedése és a termelékenység növekedése egyenlősége fele tart, azaz a  $P$  pont a hosszú távú tőke-növekedési egyensúly pont és  $Op$  a hosszú távú növekedési ráta egyensúly pontja. Ennek a mozgásnak alapvetően az az oka, hogy ha a tőkefelhalmozás rátája kisebb, mint  $P$  akkor a profit ráta növekedése újabb befektetésekre ösztökél, ha a tőkefelhalmozás rátája  $P$ -nél nagyobb, akkor a profit ráta csökken és ez a beruházások visszafogására ösztönöz. Ez csak akkor következik be, ha a tőke és a kibocsátás ugyanazzal a rátával nő, a tőke-kibocsátási hányad konstans, a profit ráta konstans és a technikai fejlődés "semleges". A  $TT'$  emelkedő szakasza, amit egy új invenció berobbanása idéz elő, csökkenő tőke – output arányt eredményez és a folyamat túlnyomórészt tőkemegtakarító lesz. Az ötlet elterjedése következményeként a tőke – output arány nő és az invenció jellege túlnyomórészt munkamegtakarító lesz.

Kaldor technikai haladás függvényében a technikai haladás sajátos sorrendet követ: a növekedés alacsony üteménél a tőkét megtakarító beruházások, magasabb növekedési ütemnél a tőkét felhasználó beruházások kerülnek túlsúlyba, míg végül is a semleges technikai haladás válik általánossá.

Kaldor azon nézetei, hogy a tőke-kibocsátási ráta alakulását nem az invenció jellegének függvényében kell vizsgálni nem mond ellent annak, hogy a tőke-kibocsátási hányad szignifikánsan változhat az új invenció jellegének eredményeként. Ha egy nagyobb lélegzetű tőkemegtakarító invenció néhány iparágban megtörténik, azaz ha nő

egy adott értékű tőkeeszköz produktív kapacitása, akkor a tőke – output hányad ezekben az iparágakban elkerülhetetlenül csökkenni fog. A tőkemegtakarító invenció maga után vonja a profit ráta általános növekedését és a tőke beruházási ráta növekedését, indukálni fogja más iparágak tőke-kibocsátási rátájának megváltozását, így az egész gazdaság számára a tőke-kibocsátási ráta konstans felé tart.

Kaldor termelési függvénye a következő alakú:

$$\frac{Y_{t+1} - Y_t}{Y_t} = \alpha'' + \frac{\beta'' Y_t}{K_t}$$

ahol:  $\alpha''$  = az egy főre jutó tőke növekedési ütemétől nem függő technikai haladás hatása;

$\beta''$  = az egy főre jutó tőke növekedési ütemétől függő technikai haladás hatása.

*Kaldor felfogásában a gazdasági növekedés fő motorja a technikai változás, fejlődés.* A tőkeállomány állandóan nő a termelésben, megváltozik a tőke – munkaerő arány, a munka termelékenysége állandóan nő. A felhalmozás folyamata számtalan beruházási döntés végrehajtásának eredménye. A beruházás minden aktusa egy időhöz kötött döntés eredménye, amely a jövőben beinduló vállalkozás kedvező gazdasági megítéléséhez kötődik, azaz a beruházó a jövőbeli piacot, a jövőbeli ár és költség viszonyokat kedvezően ítéli meg.

A termelés és a tőke növekedését bonyolult előre látni. Ha folyamatos növekedést tételezünk fel akkor ezzel lényegében két dolgot posztulálunk, egyrészt a kibocsátás nő mint a tőkeberuházás egy eredménye, másrészt a beruházást a kibocsátás növekedése indukálja, ösztönzi.

Ebből következően *a technikai fejlődés függvényének mintegy kiegészítéseként megalkot egy beruházási függvényt, amely a vállalkozó pszichológiáját is magába foglalja.* A beruházási függvényről feltételezi, hogy:

a) adott (elvárt) profitráta mellett a vállalkozók egy konstans viszonyt várnak el a tőkeberuházás és az üzleti forgalom között;

b) a jövőbeni tőke és az üzleti forgalom közötti ezen konstans viszony a profitráta növekvő függvénye;

c) minden egyes periódus beruházási döntését az a feltétel irányítja, ami az aktuális tőkét a jövőbeni elvárt tőkeállomány irányába mozgatja, azaz a periódus elejétől a periódus végéig megkövetelt a jövőbeni és az aktuális tőke közötti különbség megszüntetése;

d) a vállalkozók által elvárt forgalomnövekedés legalább akkora mint a megelőző periódusban volt;

e) a vállalkozók által elvárt profit növekedése a következő periódusban legalább akkora mint azt megelőzően.

Ezek a feltételek magukban foglalnak egy olyan beruházási függvényt, amely a beruházást bármely időszakban a megelőző időszak kibocsátása változásának és a profitráta változásának függvényeként írja le.

Beruházási függvénye a következő:

$$Y_t = K_{t+1} - K_t = (Y_t - Y_{t-1}) \frac{K_t}{Y_{t-1}} + \beta' \left( \frac{P_t - P_{t-1}}{K_t} \right) Y_t$$

A beruházás, azaz a következő időponthoz tartozó tőkeállomány és az aktuális tőkeállomány különbsége egyenlő a jelen és a megelőző időszak közötti kibocsátás növekedése szorozva a  $t$  időpontbeli tőkeállomány<sup>1</sup> és a  $t-1$  időpontbeli kibocsátás viszonyával és hozzáadva a  $t$  és  $t-1$  időszak közötti profitráta változását szorozva a jelen időszak kibocsátásának  $\beta'$ -ad részét.

Nem vizsgálja a profit és a munkabér közötti arányváltozást, a profitráta, a kamatláb technikai adaptálás választására gyakorolt hatását – amelyik a neoklasszikus elmélet központi kérdései. A neoklasszikus elmélet lényeges jellemzője, hogy munkamegtakarító és tőkefelhasználó technikák közötti választás a profitráta függvénye, amely a marginális termelékenységi elmélet árszabályi, elosztási folyamat magyarázatával kapcsolatos. A neoklasszikus elmélet szerint a technikai színvonalak közötti választást, azaz a kibocsátás egy egységre jutó több vagy kevesebb tőke (kevesebb vagy több munkaerő) közötti választást a termelési tényezők marginális produktivitása irányítja (a tőke és a munka a két alapvető termelési tényező). Kaldor modelljében azonban a profit és a bér aránya, a profitráta majdnem független a marginális produktivitástól; a termelés különböző módszerei közötti választás az ismeretek adott állapotához kötődik, minek következtében a marginalitás központi szerepe elsikkad.

Kaldor szerint minden időben minden egyes vállalkozó a technikák széles variációjából választ és az a technika amit kiválasztott a legalacsonyabb költséget, vagy a beruházás legnagyobb hozamrátáját biztosítja. Feltételezi, hogy a technika kiválasztását a tőkejavak különböző típusainak áraitól és a munkaerő árától jobban függ, mint a profitrátától, vagy a kamatlábtól.<sup>2</sup>

Egy gazdasági folyamatban a tőkefelhalmozás és a technikai fejlődés együttes eredményeként feltételezhető, hogy a felsőbbrendű tőkejavak (a munka egy egységére nagyobb kibocsátás elérését teszik lehetővé) árai csökkennek az alárendelt tőkejavak áraihoz képest. Ez egyedül elég indokát képezi annak, hogy a tőkefelhalmozás egy bizonyos szintjén a buldózer alkalmazása miért jövedelmező és miért nem alacsony jövedelmezőség esetében. Ha a buldózer-technika alkalmazása a kibocsátás egy egységére jutó nagyobb beruházást (magasabb a tőke/kibocsátási ráta) is jelent egyben a lapát technikához viszonyítva, akkor a munkabér növekedése munkatermelékenység növekedéssel jár együtt és a munkatermelékenység növekedése hozzájárul – egy bizonyos szinten – a buldózer technika jövedelmezőségéhez. A buldózer használata a termelékenység növekedésén keresztül nemcsak a munkabér növekedését okozza, hanem a munkabér *arány* növekedését is a profit csökkenésével egyidőben. Mivel két növekvő gazdaságban ugyanazon technikai fejlődési függvény mellett, de az egyik gazdaságban a profitráta alacsonyabb, mint a másikban (a profit és/vagy munkabér megtakarítási

---

<sup>1</sup> Kaldor a  $t$  időpontbeli tőkeállományt (amelyről feltételezi, hogy a  $t-1$  időpontbeli szándékolt tőkeállománnyal egyenlő) a következőképpen definiálja:  $K_t = \alpha' Y_{t-1} + \beta' \frac{P_{t-1}}{K_{t-1}} Y_{t-1}$

Azaz a  $t$  időpontbeli tőkeállomány egyenlő a megelőző időszak kibocsátásának  $\alpha'$  hányadának és a megelőző időszak profitrátája és kibocsátása szorzatának  $\beta'$ -ad részének összegével.

<sup>2</sup> Ha egy vállalkozó az útéptétnél buldózert alkalmaz, míg egy fejletlen gazdaságban csak lapátot, ez nem a profitráták különbözőségeinek konzekvenciája, hanem egyszerűen annak a ténynek, hogy a buldózer ára a lapátéhoz képest sokkal kevesebb a fejlett gazdaságban, mint a fejletlenben.

hajlandóság nagyobb) a buldózer technika bevezetése, alkalmazása a fejlettség valamivel korábbi szakaszában történhet meg alacsonyabb profitráta mellett, mint magasabb profitráta mellett, amely hat a fejlődés gyorsaságára és így mindkét gazdaság ugyanazon növekedési egyensúly felé tart.

Kaldor modelljében a tőke növekedési rátáját, illetve a jövedelemváltozás rátáját – amelyek a rendszer függő változói – keynesi technikát és harrodi dinamikus megközelítést alkalmazva ragadja meg. A modell keynesi jellege alapvetően a beruházások aktív szerepének hangsúlyozásában nyilvánul meg. A megtakarítás – beruházás mechanizmust Keynestől eltérően azonban nem a nemzeti jövedelem nagyságának, hanem a jövedelemelosztási viszonyoknak a meghatározására használja fel.

A modell feltételei közé tartozik, hogy egy növekvő gazdaságban a kibocsátás általános színvonala minden egyes időszakban az elérhető erőforrások által korlátozott. Más szavakkal, a modell "teljes foglalkoztatottságot" tételez fel szigorú keynesi értelemben, azaz a javak és szolgáltatások rövid távú kínálatának aggregátuma nem rugalmas és nem reagál a pénzkereslet további növekedésére. Ez nem feltétlenül foglalja magában a teljes foglalkoztatást, kivéve a fejlett gazdaságokat, ahol az alkalmazható tőkeeszközök elegendőek, vagy több mint elegendőek a rendelkezésre álló munkaerő egészének foglalkoztatására. A feltétel viszont vonatkozik arra az esetre is, hogy a rendszer nem tud hosszú ideig működni Keynesi alulfoglalkoztatottság egyensúlyi állapotában, mivel a kibocsátás minden szintjének az aggregált kereslet meghaladja az aggregált kínálati árat és ez az output kiterjesztéséhez vezet egészen addig, míg a rendszer a teljes foglalkoztatottságot nem éri el. A teljes foglalkoztatottság állapotában másrészt az aggregált kereslet és az aggregált kínálat egyenlősége az ár- és bérvizonyokban is egyenlőséget hoz.

A teljes foglalkoztatás feltételezésére azért volt szüksége, mert nélküle nem tudta volna jövedelemelosztási elméletét felépíteni. Mivel, a tőkés osztály megtakarítási hajlama nagyobb a munkásosztály megtakarítási hajlamánál, ha a beruházási szándék felülmúlja a megtakarítási szándékot, az elosztási viszonyok addig tolódnak el a profit javára a munkabér rovására, míg csak a tőkés- és a munkásosztály adott megtakarítási hajlama mellett a szándékolt megtakarítás meg nem egyezik a szándékolt beruházásokkal. Fordítva, ha a megtakarítási szándék nagyobb a beruházási szándéknál, akkor a munkabérnek kell növekednie a profit rovására oly mértékben, hogy a megtakarítási szándék a szándékolt beruházás szintjére csökkenjen.

Kaldor modelljében az elosztási viszonyok változása biztosítja a megtakarítás és beruházás egyensúlyán át az aggregált kereslet és kínálat egyensúlyát.

## *2. Romer modellje*

Romer (1990) modelljében a növekedést a technikai fejlődés gerjeszti, szerinte a növekedés motorja a meg nem testesült technológiai innováció, melyet humán tőke erőforrás állít elő egy design szektorban. Modellje hasonlít Solow 1956-os modelljére, melyben az egyik változó a technológiai fejlődés. Mindkét modell – a Solow-féle és Romer-féle is – azon az elméleti alapon épül fel, hogy a technikai változás ösztönzi a folyamatos tőke-akkumulációt és a technikai változás a tőke-akkumulációval együtt a növekedés hordozói.

Romer a technológiát, mint input elemet nem rivalizáló jószágként fogja fel. A technológiai váltás a magánérdekeltségű individuumok cselekedeteinek egyik alapvető mozgatórugója, akik a technológia változtatásának költségeit azzal a jövedelem-növekménnyel hasonlítják össze, mely a beruházás működésbe lépése után keletkezik. *Romer véleménye szerint a technológia legalább részlegesen kizárható. Véleménye szerint a növekedést a magánérdekeltségű individuumok cselekedetei alapján egy részben kizárhatót, nem rivalizáló, nem kompetitív, nem konvencionális input elem akkumulációja gerjeszti.*

Romer a nem rivalizáló technológiának két fontos tulajdonságát hangsúlyozza:

a) Egy konstrukció, egy technológia nem rivalizáló de a hozzáadott képesség igen, hiszen az a személy, aki birtokolja ezt a képességet nem lehet egyidőben több helyen, és nem oldhat meg egyidőben több problémát. A konstrukció nem rivalizáló, mivel független bármely fizikai objektumtól. Másolható és tetszőleges számú tevékenységnél használható.

b) A nem rivalizálható technológia felhalmozható tőkéhez kötődő bázis nélkül, de a humán tőke személyhez kötött. Minden ember véges számú év alatt szerezhet szakképzettséget, ha meghal, a szakképzettsége elvész. Valamennyi nem rivalizáló jószág, amelyet ez az ember gyártott, alkotott – software, találmány, egy tudományos törvény, stb – az ember halálán túl is él és felhalmozható.

Romer modellje 4 független tényezőt tartalmaz: tőke, munka, humán tőke és a technikai színvonal indexe.

A humán tőke munkaerő-piaci kontextusban használt fogalma a munkaerő képzettségével, begyakorlottságával kapcsolatos. Empirikus elemzésekkel bizonyítható és nyilvánvaló tény, hogy a munkaerő kvalitatív változását az oktatás és a tapasztalatszerzés színvonalában bekövetkező változásoknak tulajdoníthatjuk (lásd Golloop és Jorgenson 1980). A humán tőkének ez a koncepciója sokkal korlátozottabb, mint a növekedéseméleti modellekben használt elképzelés, amelyek korlátlan humán tőkefelhalmozásán alapulnak. King és Rebelo (1987), Lucas (1988) és Becker (1990) modelljei azon a hipotézisen alapulnak, hogy az ismeretállomány végtelenül felhalmozható, nemcsak a termelés folyamatában tölt be meghatározó szerepet, hanem új ismeretek, új tudás megszerzésében is.

Romer modellje elkülöníti az input rivalizáló elemeit, X-t a nem rivalizáló technológiai komponensektől, A-tól. Mivel valamennyi individuumnál X és A egymástól elkülönül, így A kötöttségek nélkül nőhet. Specifikus alakban a tudás nem rivalizáló új egységei, A egy-egy új termék konstrukciójának felelnek meg. Termelési függvénye tehát  $F(X, A)$  alakú.

A gazdaságot 3 szektorra bontja:

a) Kutatási szektor humán tőkét használ fel és tudásállománya új ismereteket, designt gyárt.

b) Intermediate szektor, amely felhasználja a kutatási szektor konstrukcióit és tartós javak nagy számát produkálja, amelyek minden időben a végtermék gyártó szektor rendelkezésére állnak.

c) A végtermék szektor munkaerőt, humán tőkét és tartós javakat használ fel és végső kibocsátást produkál. A kibocsátás vagy elfogyasztható, vagy mint új tőke megtakarítható.

A végtermék kibocsátás termelési függvénye a következő alakú:

$$Y(H_y, L, x) = H_y^\alpha L^\beta \prod_{i=1}^{\infty} X_i^{1-\alpha-\beta}$$

ahol:  $Y$  = kibocsátás

$H$  = a humán tőkének az a része, amelyet az  $Y$  kibocsátás, termelése során használtak fel (a végtermék termelés során felhasznált humán tőke)

$L$  = a felhasznált munkamennyiség

$X$  = a termelés során felhasznált fizikai tőke

$\alpha, \beta$  = hatékonysági paraméterek

A termelési technológiáról feltételezi, hogy a tőkét a tartós javak különböző típusainak végtelen nagy számú részébe osztja szét. A tartós javakat "i" index jelöli. A termelésben  $X_i$  inputokat használnak fel, azaz egy vállalat a végső kibocsátás termelése során  $X = \{x_i\}_{i=1}^{\infty}$  input halmazt használja fel. Azonban a potenciális inputoknak csak egy véges számát fejlesztették ki és konstruálták meg, az inputoknak csak egy véges száma érhető el minden időben, azaz az  $A$  korlátos, így  $X_i$  néhány értékére  $x_i = 0$ , ha  $i \geq A$ .

Romer termelési függvénye Cobb-Douglas típusú, csak abban tér el attól, hogy a tőkejavak különböző típusai hogyan helyettesítik egymást, hogyan hatnak a kibocsátásra.

A konvencionális Cobb-Douglas típusú termelési függvényénél a tőkeállományt ( $K$ -t) a tőke különböző típusainak összege határozza meg. Ez a definíció impliciten azt tartalmazza, hogy a tőkejavak tőkéletesen helyettesíthetők egymással.  $K$  valamennyi eleme azonos hatékonyságú, a tőke egy hozzáadott pénzegysége például a teherautónál ugyanakkora marginális produktivitással rendelkezik, mint a számítógépénél. *Romer modelljében viszont minden tőkejóság additíve elkülönülten hat az outputra.*

Az ismeretek, a tudás aggregált állománya:

$$A = \delta H_A A$$

Ahol:  $H_A$  = a teljes humán tőke állomány kutatási szektorban alkalmazott része

$A$  = nem rivalizáló technológia elemek (design)

$\delta$  = hatékonysági paraméter

Ha a kutatási szektorba több humán tőkét használnak fel, akkor az új design termelékenységi rátája magasabb lesz. Minél nagyobb a design és szakismeret állománya, annál nagyobb lesz a munkaerő termelékenysége a kutatási szektorban.

Romer modelljében a növekedés motorja a meg nem testesült technológiai innováció, melyet humán tőke erőforrás állít elő egy design szektorban. A humán tőke produktivitását a design akkumulált állománya multiplikálja, amely nem rivalizáló. Minden design megtestesül egy meghatározott intermediate jószágban, mely direkt módon a végtermék termeléséhez járul hozzá. A modell az állandó növekedést egyrészt az egyre specializáltabb intermediate javak folyamatos akkumulációjára vezeti vissza, másrészt arra, hogy a design szektorban a tudás akkumulálódik.



Romer modelljében az innovációt a növekedés eszközeként azonosítja, és az innovatív aktivitásról feltételezi, hogy direkt módon befolyásolja a humán tőke gazdasági felszereltsége.

Legfontosabb következtetése az, hogy a humán tőke állománya determinálja a növekedési rátát, túl alacsony humán tőkét irányítanak a kutatás területére egyensúlyban, a világszintű integráció hozzájárul a növekedési ráta felgyorsulásához és hogy a nagy számú népesség önmagában nem elegendő ahhoz, hogy növekedést generáljon.

### 3. Egyéb modellkísérletek

Arrow (1962) kísérlete arra irányult, hogy az A input elemet a termelési tényezők kiterjesztésével összekapcsolja. Növekedési modelljében a K tőkeállományban bekövetkezett növekedés szükségszerűen vezet az ismeretállomány, a technikai ismeretek növekedéséhez "Learning by doing" által. Növekedési modelljében a technikai haladás nemcsak új eszközökben, új beruházásokban nyilvánul meg, hanem a munkaerő termelési tapasztalatainak gyarapodásában is. "Learning by doing" elméletében hangsúlyozza, hogy a tanulás a termelés folyamatában is megvalósul; új gép, új technológia termelésbe állítása, a munkaerőtől új szakismereteket, nagyobb tudást követel meg és folyamatos működtetése során a begyakorlottság növekedése eredményeként nő a munkatermelékenység. Arrow hangsúlyozza, hogy ugyanazon berendezéssel, géppel történő termelés esetében is nő a munka termelékenysége, mivel a munkaerő egyre több termelési tapasztalatra tesz szert.

Lucas (1988) "learning by doing" modelljében az A input elemről feltételezte, hogy inkább a humán tőke terméke, mint a fizikai tőkéé, nem rivalizáló és nem kizárható.

Grilicher (1979) termelési függvénye  $F(A_N, A_E, X)$  alakú, ahol  $A_E$  reprezentálja a kutatási és fejlesztési eredmények kizárható részét,  $A_N$  a nem kizárható részét.

Romer (1986) aggregált növekedési modellje egy változós,  $F(A_E)$  alakú.  $A_E$  kizárható jóságokat fix arányban kombinálják a tőkével. Az eredményként kapott modell Arrow "learning by doing" modelljével analóg.

A "learning by doing" modellek előnye, hogy a nem rivalizáló tudás felhalmozási rátáját endogenizálják. Ugyanakkor viszont a műszaki fejlődés növekedésben betöltött szerepét nem magyarázzák meg kielégítően, hiszen a termelési technológia egy meg nem magyarázott, exogén módon adott tulajdonságaként kezelik az ismeretállomány, a tudás és a fizikai tőke, valamint a szakismeret és a képzés közötti viszonyt.

A tudományos kutatásra, a szakképzés emelésére fordított beruházások hatékonysága nehezen értékelhető, kezelhető, ezért a modellek többsége ezzel a kérdéssel vagy nem foglalkozik, vagy exogénként kezeli a kutatást, fejlesztést, oktatást.

Arrow modellje a semleges fejlődés hipotéziséből indul ki, de a technikai fejlődést endogén változóként kezeli:

$$Y = Bf(K, L, I)$$

ahol: I = a kutatásra, szakképzettség növelésére irányuló beruházás

Az endogén növekedési modellek bizonyos reprezentánsainál megengedett a tudásállomány kvázi járadékkal történő kompenzálása. A modellek e típusának az az előnye, hogy figyelembe veszik a kutatási-fejlesztési tevékenység magán jellegű finanszírozását is. A nehézséget az jelenti, hogy sérül a független változók kiterjesztésének logikája. Ugyanis, ha az  $A_E$  kizárható input valóban a kutatási-fejlesztési tevékenység eredménye, akkor nem rivalizáló jóság. Ekkor az  $F$  termelési függvény szükségszerűen csak  $X$ -szerint homogén,  $F(A_E, \lambda x) = \lambda F(A_E, X)$ .  $F(\lambda A_E, \lambda X) > \lambda F(A, X)$ . Az  $F$  termelési függvény nem konvex és a piacon nem alakul ki decentralizált egyensúly. A hosszú távú költséggörbe horizontális, ha valamennyi rivalizáló inputot változóként kezeljük. Úgy tűnik, hogy a kvázi járadék túlnyomórészt kompetitíven viselkedik a rivalizáló tényezőknél konstans kínálat feltételezése mellett. A kvázi járadék ugyanis nem kompenzálhatja mind a beruházási aktivitást, mind a rivalizáló fix tényezőket. Sőt rivalizáló tényezők konstans kínálata mellett feltehetően alternatívan használhatók fel és nem felelnek meg a profitmaximalizálás feltételének, kivéve azt az esetet, amikor az ár megegyezik a határtermékkel.

A humán tőke modellek, pl. King és Rebelo (1987), Jones és Mannelli (1988), Rebelo (1988) vagy Becker, Murphy, Tamura (1990) a megfoghatatlan tudást, szakismeretet a humán tőkével analóg módon kezelik. A tudást rivalizáló és kizárható javak körébe sorolják.

Becker, Murphy és Tamura (1990), King és Rebelo (1990) és Rosenzweig (1990) szerint is a növekedés motorja a humán tőke. Lucas (1988) szerint a humán tőke meghatározó szerepét az igazolja hogy nemcsak a termelés folyamatában tölt be alapvető szerepet, hanem új ismeretek, új tudás termelésében. Becker, Murphy és Tamura (1990) a humán tőke új ismeretek termelésében betöltött szerepét az előző generáció által akkumulált humán tőke lineáris függvényeként generálják, amely megnagyobbítja a gyerekek képzésére szentelt idő produktivitását. King és Rebelo posztulálja a humán tőke termelésének hasonló folyamatát, de a humán tőke termelésében nálunk fizikai tőke nem vesz részt.

Becker, Murphy és Tamura (1990) modellje az úgynevezett *dinasztikus modellek* csoportjába tartozik. A modell a következő feltételezéseket használja fel:

a) A magasabb berráta egy helyettesítési hatást indukál a termékenység és a gyerekekre fordított költség között, azaz feltételezik, hogy magasabb jövedelem-színvonal mellett kevesebb gyereket szülnék és egy gyerek felnevelésére, képzésére többet költenek.

b) A második feltételezésük Beckertől és Barrotól (1988) származik, és az ún. *dinasztikus családokra* vonatkozik. Feltételezik, hogy a szülők magatartására az altruizmus jellemző, és a generációk közötti diszkont rátát – melyet a jelen generáció alkalmazott a jövő nemzedék egy főre jutó fogyasztására – a szülők gyerekeik felé megnyilvánuló altruizmusának foka határozza meg. A szülők hasznosság függvénye csökkenő hozadéku, e csökkenő marginális hasznosság tartalmazza, hogy minden gyerek fogyasztásának a hasznosságánál alkalmazott diszkont ráta csökken a gyerekek számának növekedésével párhuzamosan. A diszkont ráta, melyet a jelen generáció alkalmaz a jövő nemzedék egy főre jutó fogyasztására negatívan függ a jelen generáció termékenységétől.

c) Feltételezik, hogy a humán tőke termelése humán tőke intenzív, és az output egységére relatíve több humán tőkét használ fel, mint a fogyasztás, vagy a gyerekevelés, vagy a fizikai tőke szektor. A humán tőke hozadéki rátája – feltételeik

szerint – nem csökken monoton módon. A humán tőke hozadéki rátája alacsony, ha a humán tőke állománya relatíve kicsi, és a növekvő humán tőke állományhoz növekvő hozadéki ráta tartozik – legalábbis egy ideig. A humán tőke hozadéki rátája attól a ponttól csökkenő, amikor nő az ismeretek elnyelésének, elmélyítésének nehézsége (Becker és Murphy 1989).

Egy egyszerű formalizáció:

$$V_t = u(c_t) + A(n_t) n_t V_{t+1}$$

ahol:  $u' > 0$ , és  $u'' < 0$ , és  $A' > 0$

$V_t, V_{t+1}$  = a szülők és gyerekek hasznossága

$c_t$  = a szülők fogyasztása

$n_t$  = a gyerekek száma

$A(n_t)$  = az egy gyerekre jutó altruizmus foka

Az endogén növekedésmélethez fontos aspektusa az erők motivációja, azaz az, hogy erőforrások allokációját mi irányítja a növekedés folyamatában. A növekedési modellekben a döntéshozót konvencionálisan végtelen hosszú életet élő személyként definiálják. Ebben az esetben a humán és a fizikai tőke beruházást egyszerűen az önérték motiválja. Ezt a leegyszerűsítő megközelítést adaptálta pl. King és Rebelo (1990), Romer (1990) és Barro (1990).

Realisabb feltételekkel operáló modelleknél az élet véges. E modelleknél általános az az elképzelés, hogy a humán tőke folytonos felhalmozása a háztartás szektoron belül megköveteli a szülők részéről, hogy gyerekeikbe olyan mennyiségű humán tőkét invesztáljanak, amely meghaladja az övékét. Becker úgy definiálja a szülői motiváló erőt, mint tiszta altruizmus. Modelljében az altruista és pénzügyileg független szülők dinasztiait képeznek, akik meghatározzák a növekedés ütemét, sőt egyáltalán a növekedés létezését, nem létét is eldöntik a gyerekek mennyiségének (termékenysége) és az egy gyerekre jutó humán tőke beruházás választási lehetősége által.

A gazdasági növekedés újabb modelljei, mint pl. Romer (1986) és Lucas (1988) megközelítései a humán tőke beruházást, mint a növekedés fontos tényezőjét hangsúlyozzák. Ezek a modellek endogén változókkal állandó növekedést írnak le. Hiányosságuk, hogy nem veszik figyelembe a humán tőke beruházás állam által finanszírozott részét, csak a magán humán tőke beruházással foglalkoznak. Holott az állami szektor aránya e területen rendkívül kiterjedt, az USA-ban pl. a legutóbbi száz évben az állami általános iskolai és középiskolai tanulók aránya egyszer sem volt 86 % alatt. A hosszú távú növekedési modellek további hiányossága, hogy a legtöbb modell ún. reprezentatív agent modell és így nem tartalmazzák a jövedelem disztribúció minden hatását.

*Glomm és Ravikumar (1992) tanulmányának legfőbb célja a humán tőkébe történő állami beavatkozás hatásának a vizsgálata és a jövedelem egyenlőtlenség fejlődésének az elemzése olyan gazdaságban, ahol az egyének különböző jövedelem és begyakorlottsági színvonallal rendelkeznek. A humán tőke beruházás formális iskolai tartalmára koncentrálnak, úgy tekintik, mint a növekedés motorját. Olyan modellt konstruálnak, amelyben néhány döntés (mint pl. az iskolára allokált idő) magán jellegű, de másokat többségi szavazás dönt el (mint pl. az iskola alapítás). Összehasonlítják e*

modell alapján kapott eredményeket azokkal a következtetésekkel, amelyben az oktatást a magán szféra finanszírozza. Végül endogenizálják az oktatási rendszer választását.

Egy átfogó generációs gazdaságtant generálnak, amelyben a heterogén egyének élete két periódusra bomlik – gyerekkor és felnőtt kor. A második periódus végén meghalnak. Az élet második részében mindenki szül, a népesség időben konstans. A humán tőke állománya függ a szülők humán tőke állományától, az iskolában eltöltött időtől és az iskola minőségétől. Mindegyik szülő a humán tőke állományát átörökíti a gyerekeire. A kormány a jövedelmeket megadóztatja és az adóbevételt az állami oktatás finanszírozására használja fel. Az állami oktatás minősége az adó bevétel növekvő függvénye. Az adó rátát a szülők többségi szavazata dönti el. A modell azt is magába foglalja, hogy az állami oktatás alapítása politikai folyamat eredménye.

Magán oktatásnál az egyének jövedelmeiket az oktatás és a fogyasztás között allokálják. A modellben a szülők humán tőke állománya hat a gyerekeik tanulására, így ez a modell a háztartásokkal kapcsolja össze.

A fogyasztói preferenciák, a technológiák és a kezdeti jövedelemelosztás egyszerű függvény formáját választották: a preferenciák logaritmikusak, a termelési függvény lineáris és a termelési technológia Cobb-Douglas típusú. Feltételezi, hogy a kezdeti jövedelemelosztás lognormális.

A termelési technológia mind a magán, mind az állam által finanszírozott rendszerben az iskolák minősége és a humán tőke szülői állománya nem csökkenő hozadéka mellett létezik. További következtetésük, hogy az egy főre jutó jövedelem a magán oktatásban magasabb, mint állami oktatásban.

Eredményeik a következőkben összegezhetők:

a) A jövedelem-egyenlőtlenség gyorsabban csökken állami oktatásban, mint magán oktatásban.

b) Ha két gazdaságban az állami oktatás ugyanazzal az egy főre jutó jövedelemmel rendelkezik, de a gazdaságokra különböző jövedelem-egyenlőtlenségek jellemzőek, akkor az a gazdaság, ahol alacsonyabb a jövedelem-egyenlőtlenség magasabb egy főre jutó jövedelmet produkál minden további periódusban. Ez az eredmény igaz magán oktatási rendszerben is néhány további restriktió mellett.

c) Ha a jövedelem-egyenlőtlenség elegendően nagy, akkor az állami oktatási rendszer néhány további periódus számára magasabb egy főre jutó jövedelmet eredményezhet.

A humán tőke akkumulációjának szentelt idő a két oktatási rendszerben különböző. A magán oktatási rendszerben minden egyes tanulásra szentelt idejének egy hozzáadott egysége növeli a keresetét és az utódokra hagyományozódik. A közoktatási rendszerben viszont nem.

A legfőbb oka annak, hogy a jövedelem növekedése a közoktatásban és a magánoktatásban nem egyenlő, az, hogy az az idő, amelyet a humán tőke akkumulációjába fektettek a két szektorban, eltérő.

A legtöbb növekedési modell (pl. Solow 1956, Arrow 1962, Romer 1986, Lucas 1988) a javak *menyiségi* növekedésére koncentrálnak. A technikai változást, a műszaki fejlődést olyan termelési innovációként fogják fel, amely alapvetően mennyiségi növekedést jelent: ugyanazon jószágból többet állítanak elő a folyamat eredményeként. Ezekben a modellekben a növekedés motorja vagy az exogén módon adott technikai változás (pl. Solow 1956, Denison 1961, Cass 1965, Koopmans 1965), vagy a pozitív externáliák gerjesztik a növekedést (pl. Arrow 1962, Romer 1983, 1986, Lucas 1988).

Stokey (1988) olyan modellt dolgozott ki, amelyben az új és jobb termékek a növekedésnek integrált részei. A modell legfontosabb tulajdonságai, hogy a potenciálisan termelhető javaknak van egy folyamata minden periódusban a javaknak csak egy korlátozott csoportját állítják elő aktuálisan; a termelt javak csoportja időszakonként változik, magasabb minőségű javak lépnek be a termelt javak csoportjába és az alacsonyabb minőségűek kiesnek. A tudás akkumulációja learning by doing technológián keresztül az egyetlen olyan növekedési erő, ahol nincs fizikai tőke. A modell többi tulajdonsága szokványos: a munkaerő kínálata nem elasztikus, minden periódusban minden jószágot konstans skáláhozadék mellett állítanak elő, és a piac tökéletesen kompetitív.

Így Stokey modellje több tekintetben is hasonlít Arrow, Romer, Lucas előzőekben említett modelljeire: egy endogén módon generált növekedési modellt alkotott, melyben a növekedést a tudás akkumuláció hajtja, és a tudás akkumulációját externáliaként fogja fel. Ebben hasonlít Arrow modelljéhez, melyben a tudás akkumulációja a termelési tapasztalatok eredménye és nem pedig szeparált aktivitás. Az említett modellekkel összehasonlítva Stokey modelljének legfőbb jellemzője a fizikai tőke hiánya, valamint az a specifikáció, amivel a gazdasági környezetet és a fogyasztás preferenciákat jellemzi.

A munkaerő a modell egyetlen termelési tényezője és feltételezi, hogy minden jószág mulékony. A munkaerő konstans tehetséggel rendelkezik és preferenciái additíve szeparálhatóak az időben. Minden jószágot a kompetitív iparban állítanak elő konstans skála hozadékú technológia mellett. A termelésben a "learning by doing", a cselekvés révén, tanulás révén egyre több termelési tapasztalat halmozódik fel, azaz a termelésben alkalmazott munkaerő bármely terméknél, bármely vállalatnál, bármely időszakban a megelőző periódus termelési tapasztalataitól függ.

Barro (1990) a gazdasági növekedés egyszerű modelljét dolgozta ki, melyben konstans tőkehozadékot, externáliákat, közkiadásokat és adókat szerepeltet. Modelljében a növekedés katalizátora a kormányzati kiadás. Feltevése az, hogy a magán piac nem termel "public köztőke javakat", de viszont növeli a magán tőke termelékenységét. A magán jövedelem adóztatásánál a modell azzal a feltételezéssel él, hogy a kormányzat gondoskodik a közinput javairól, amelyek ugyanolyan hatékonysággal járulnak hozzá a növekedéshez, mint a magán inputok és így az egy főre jutó jövedelem és fogyasztás növekedését eredményezik. A tőke konstans hozadékát tételezi fel, termelési függvénye:

$$y = Ak$$

ahol:  $y$  = az egy főre jutó kibocsátás

$k$  = az egy főre jutó tőke

$A$  = a tőke konstans marginális terméke.

A konstans hozadék feltételezése abban az esetben valószínű, ha a tőke humán és nem humán tőkét is magába foglal. A vizsgálatot kiterjeszti a közszektorra;  $g$  minden háztartás, vállalkozó rendelkezésére álló közszolgáltatás mennyisége. Először úgy tekinti a public services szerepét, mint a magán termelés egy input elemét. Termelési szerepe az, hogy pozitív kapcsolatot biztosít a kormányzat és a növekedés között. A

public service bekapcsolása után termelésre a tőke(k) csökkenő hozadéka és a tőke(k) és g kormányzati kiadások együttes konstans hozadéka jellemző.

$$y = \phi(k, g) = k \phi(g_k)$$

ahol:  $y$  = az egy főre jutó kibocsátás

$k$  = az aggregált tőke egy főre jutó értéke

$g$  = a kormányzati kiadások (javak, szolgáltatások) egy főre jutó mennyisége

Feltételezi, hogy a termelési függvény Cobb-Douglas típusú, azaz

$$y_k = \phi(g) = A (g)^{\alpha}$$

ahol  $0 < \alpha < 1$

Az endogén növekedési modellek egy része a politika és a gazdasági növekedés közötti viszony elemzésével foglalkozik.

*Schutz* (1981) felvetette, hogy a kormányzati politika olyan elemeket is tartalmaz, amelyek nem hatnak ösztönzően a növekedésre, mivel redukálják a humán és a fizikai tőke akkumulációjának hozadékát.

*King és Rebelo* (1990) azt vizsgálják, hogy a kormányzati politika hogyan hat a növekedésre. A kormányzati politika különösen erős hatású kis, nyitott gazdaságban meglehetősen mobil tőkével.

Modelljük *Uzawa* (1965), *Rebelo* (1987) és *Lucas* (1988) munkáin alapul, az endogén növekedési modellekhez tartozik. *Solow*, *Swan*, *Cass* és *Koopmans* neoklasszikus modelljeinek következő tulajdonságait tartja meg:

a) konstans asszimptotikus növekedési ráta létezése;

b) a kompetitív és az optimális allokáció egybeesése az állami beavatkozás hiányának esetében.

Elemzéseiket adott árak mellett mikroszintű elemzéssel kezdik. Vizsgálják a kormányzati politika és a hosszú távú növekedés közötti viszonyt, mikro- és makroökonómiai összefüggések alapján. A kormányzati politikát a kereskedelmi jellegű kibocsátás adóztatásán keresztül elemzik. Az USA hosszú távú tapasztalatain alapuló paramétereit használják fel az adózás reál gazdasági aktivitásra gyakorolt hatásának kimutatására.

Növekedési modelljükben a fejlődést a humán tőke felhalmozása gerjeszti, mely folyamatra az állami politika ösztönző hatást gyakorol. Vizsgálják az adózásnak a humán tőke optimális akkumulációjára gyakorolt hatását.

A fizikai és a humán tőke együttes skáláhozadáka feltételezésük szerint konstans. Konstans fogyasztási növekedést és konstans kamatlábat tételeznek fel.

A modell *Uzawa* (1965), *Rebelo* (1987) és *Lucas* (1988) modelljeivel analóg abban a vonatkozásban, hogy minden egyes modellben az elemzés tárgya konstans skáláhozadék feltételezése mellett a fogyasztás és a széles értelemben vett felhalmozás (humán tőke és fizikai tőke akkumulációja) közötti erőforrás allokálás. *King és Rebelo* modellje három vonatkozásban azonban különbözik az említett szerzők modelljeitől:

- a) megengedi a humán tőke termelésnél azt, hogy az input elemek között tömegtermékek is szerepeljenek;
- b) a humán tőkeberuházás hozadéki rátája csökkenő;
- c) a modell megengedi, hogy a politika a gazdasági növekedésre pozitív hatást gyakoroljon.

Greenwood (1988) cikke a beruházások okozta direkt sokk makroökonómiai hatásaival foglalkozik, ahol az installált tőke hasznosítási rátája endogén. A megfigyelt sokkhatás a technikai változás következménye, tehát az új tőkejavak termelékenység változásra gyakorolt hatása.

A vizsgálat eredményei arra engednek következtetni, hogy a változó kapacitás felhasználási ráta az üzleti ciklus megértésénél fontos lehet. A beruházási tevékenység kapacitási kihasználási hatása hat a munkaerő termelékenységére és a foglalkoztatási egyensúlyra.

Kydland és Prescott (1982), Long és Plosser (1983) által kifejlesztett üzleti ciklus modellekben a ciklusokat a termelés exogén sokkja generálja. E modellek lényege: a gazdaság szereplőinek optimalizációra irányuló magatartását az jellemzi, hogy az outputban bekövetkező direkt sokkra mind a fogyasztás, mind a beruházás pozitívan hat. A munkaerő marginális produktivitása direkt módon hat a beruházási sokkra, a foglalkoztatás viszont prociklikus. A beruházási sokk által előidézett tőkeakkumuláció időben folytonossá teszi a modelleket, de a technológiai sokk nem folytonos. A modellekben a termelékenységet ért sokk által generált makroökonómiai változók és a fluktuáció magyarázzák az üzleti ciklust.

Greenwood (1988) modellje adaptálja Keynes arra vonatkozó nézeteit, hogy a beruházás sokkolja a beruházás marginális hatékonyságát, és ez fontos az output változásának generálásában. A beruházási sokk egy neoklasszikus növekedési modellben jelenik meg, ahol a tőkefelhasználás rátája endogén. A modellben a beruházás marginális hatékonyságára gyakorolt pozitív sokk ösztönzően hat az "új" tőke kiválasztására és termelésben történő alkalmazására, az "öreg" tőke intenzívebb felhasználását idézi elő és akceleralja az értékcsökkenést. A modell működő karakterisztikáját abból a célból tanulmányozza, hogy megértse a sokk transzmissziós mechanizmusát. A modell kvantitatív analízise arra ad választ, hogy az USA elmúlt üzleti ciklusainak fluktuációjának szórását milyen mértékben magyarázza a modell.

A beruházási tevékenység időbeli változása kulcsszerepet tölt be az üzleti ciklus Keynes féle megközelítésében. A beruházás marginális hatékonyságának változása hat a beruházásra, az aggregált keresletre és ezáltal meghatározza a munkaerő-piac, foglalkoztatottság és kibocsátás egyensúlytalanságát. Ennek a típusnak lényeges esete az, amikor az újonnan előállított tőke marginális hatékonyság nő és az már nem hat közvetlenül a tőke állomány hatékonyságára. Ha ez a típusú sokk megjelenik egy standard neoklasszikus modellben, akkor a foglalkoztatás és az output nő és a növekedés mechanizmusa a következő. A beruházás hozadéki rátájának növekedése a munkaerőt erőfeszítésének növelésére ösztönzi a szabadidő intertemporális helyettesítésén keresztül. Az intertemporális helyettesítési hatás azt jelenti, hogy az egyén a szabadidő egy részéről lemond, ami egyúttal azt is jelenti, hogy a fogyasztás egy részéről is lemond. Ez az intertemporális helyettesítési hatás tehát azt tartalmazza, hogy a fogyasztás mozgása ellenciklikus – ami a tényeknek ellentmond. A munkaerő produktivitása fordítottan aránylik a munkaerő erőfeszítésének exponenciájához, ha a

munkaidő hossza nő – amelyet rövid távon a tőke fix kínálata határoz meg – akkor csökken a munkaerő produktivitása.

A standard neoklasszikus modellek intertemporiális helyettesítési hatásával ellentétben Greenwood modelljében a beruházási sokkok transzmissziós mechanizmuson keresztül hatnak a tőke optimális felhasználására és a munkaerő marginális produktivitására.

A Greenwood modellben adott tőke és munkaerő input mennyisége mellett a folyó termelékenység elmozdulás endogén. A beruházási sokkokat úgy modellezi, mint a folyó technológia változásait, amelyek csak az új tőke javak termelékenységére hatnak, a korábbi tőke termelékenységét változatlanul hagyják. A modell egyik fő jellegzetessége, hogy az új technológia a már működőtőke-állomány produktivitására direkt módon nem hat.

### *Összefoglalóan*

Az endogén növekedésmélet fontos aspektusa, hogy az erőforrások allokációját mely erők irányítják, milyen motivációs erők működnek a modellben, az egymás után következő generációkat mi kapcsolja össze. A fogyasztót a növekedési modellekben általában végtelenül élő személyként definiálják. A jelenkori makroökómia egy alapirányzata, hogy a gazdaságot egyetlen halhatatlan fogyasztó, vagy egymással identikus halhatatlan fogyasztók véges száma népesíti be. A halhatatlanság feltételezése azon az elképzelésen alapul, hogy minden fogyasztó örökébe lépő fogyasztó önmaga kiterjesztése. Minden végtelenül élő fogyasztó helyettesíthető egy dinasztiával. Az ilyen típusú modelleknél a fogyasztó döntéseit az önérdék motiválja, a humán és a fizikai tőke beruházás egy végtelen időtartamú hasznossági függvény maximalizálási probléma megoldásának alárendelt. *A fogyasztó egy intertemporális optimalizációt hajt végre*, viselkedését semmilyen rövid távú megtakarítási függvény nem motiválja. Meglehetősen mesterkéltnek tűnik ez a megközelítés. Ezt a leegyszerűsítő megközelítést adaptálta pl. King és Rebelo, Romer és Barro.

Az élet véges feltételezése, a humán tőke folyamatos felhasználása a háztartás szektoron belül megköveteli, hogy a szülők a gyerekeikbe annyit investáljanak, hogy humán tőkéjük összege meghaladja az övékét. Becker úgy határozta meg a szülői motivációs erőt, mint tiszta *altruizmus*. Modelljében az altruista és pénzügyileg független szülők dinasztiát képeznek, diktálják a növekedés ütemét, sőt a létét is a gyerekek számának (termékenység) és az egy gyerekre jutó humán tőkeberuházás választási lehetősége által.

Barro modelljében a magánjövödelmeket a kormányzat adóztatja, mert feladata a közinputokról gondoskodás. A közinputok ugyan olyan arányban növelik a gazdaság produktumát, mint a magán inputok. A modellben az aktív kormányzati politika őrzi meg a növekedést.

Romer modelljében a motivációs erőt a vállalkozás profit maximumra törekvésében jelöli meg. A tőkés piac körülményei között vagyontárgyakat vásárolhatnak és adhatnak el a vállalkozások, a technológiai innováció beruházást indukál, a beruházás működésbe lépése után keletkező jövedelem többsége a következő generációé egyszerűen az önérdék eredményeként. Az externáliák az invenciók aktivitás spillover hatásaihoz tartoznak, kiterjesztve nem internalizálhatók a modell feltevései



szerint, amiből elkerülhetetlenül következik az, hogy a decentralizált piaci rendszer nem valósít meg szociális optimális növekedési részt.

A végtelen idejű hasznosság-maximalizáló fogyasztó számára a vállalat csak egy eszköz, amellyel megoldja, végrehajtja az intertemporális optimalizációt. Piaci csőd, kudarc, bukás minden fajtáját elutasítják e modellek. A gazdaság a modellek feltevései mellett Ramsey-féle optimális növekedést produkál, amelyet csak sztochasztikus sokk zavarhat meg.

A termékek és a munkaerő piacai a társadalmi-gazdasági környezet tökéletes részei. Világos és surlódásmentes mechanizmus jellemzi a háztartások fogyasztási döntéseit, a szabadidő és a munkaidő közötti konvertálási folyamatot.

*Az endogén növekedési modellek lényege, hogy a fizikai tőke akkumuláció nem elégséges ahhoz, hogy növekedést generáljon.* A fizikai tőkeberuházás hozadéka csökkenő, a növekedés katalizátora más termelékenységi növelő tényezőkhez kötődik. Az endogén növekedési modellekben a növekedés hajtómotorja vagy a humán tőke (a tudás megtestesült formája, vagy a technológiai innováció (a tudás nem megtestesült megnyilvánulása). Az új típusú gazdasági fejlődéssel foglalkozó irodalomban egy hangsúlyeltolódás figyelhető meg, az exogén technikai innovációtól a humán tőke akkumulációja felé.

Az endogén növekedési elmélet alapján megmagyarázható a különböző országok növekedési ütemének, színvonalának eltérései. A neoklasszikus modellekben az induló tőke-felszereltség, sőt a népesség exogén módon adott növekedési rátája sem hat a folyamatosan növekvő tőke – munkaerő arányra. Ha az egyes országok között a technológia, a preferenciák és az exogén módon adott nem megtestesült technikai fejlődés megegyezik, akkor az egy főre jutó jövedelem várhatóan ugyanazon konstans értékhez konvergál hosszú távon. Az endogén növekedési modellek viszont azt a feltételt tartalmazzák, hogy az egy főre jutó jövedelem színvonala függ a gazdaság induló humán tőke és fizikai tőke felszereltségétől. Következésképpen, ha például egy gazdaságban a humán tőke állománya alacsony színvonalú más gazdasághoz képest, akkor folyamatosan kisebb növekedési ráta fogja jellemezni a fejlődését még akkor is, ha a humán tőke akkumulációs rátája mindkettőnél ugyanannyi. Ezek a modellek alkalmasak arra, hogy a különböző országok közötti jövedelem-differenciákra magyarázatot adjanak. Az endogén növekedési modellek érdeme, hasznossága abban van, hogy segítségükkel elemezhetők az ágazatok közötti, országok közötti, időben különböző növekedési ráták eltéréseinek okai. Hiányosságuk, hogy míg a népesség száma, a humán tőke állománya és a technikai innováció endogén változók e modellekben, addig a humán és a fizikai tőke akkumuláció, az invenció folyamata, a termelékenység zárt és nyitott gazdaság vonatkozásában nem teljesen feltárt. A gazdasági növekedést főleg aggregát modell keretében elemzik, a gyakorlatban viszont a termelékenység növekedése a gazdasági szervezeteken belül zajló folyamatok eredménye. A gazdasági szervezetek kapcsolódnak a háztartásokhoz és a nemzeti és nemzetközi piacokhoz. A kormányzat és a gazdasági növekedés közötti kapcsolat elemzése sem teljes körű, az adózási politika, a szociális biztosítás kérdéseinek elemzése a jövőbeni elemzések tárgyát képezi.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Arrow, Kenneth J.*: The Economic Implications of Learning by Doing, *Rev. Econ. Studies* 29 (June 1962), 155–173.
- Barro, Robert J.*: Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth, *Journal of Political Economy* 98 (October 1990), 103–125.
- Becker, Gary – Murphy, Kevin – Tamuro, Robert*: Human Capital, Fertility and Economic Growth, *Journal of Political Economy* 98 (október 1990), 12–37.
- Becker, Gary – Barro, Robert*: A Reformulation of the Economic Theory of Fertility, *Quarterly Journal of Economy* (February 1988), 1–25.
- Cass, David*: Optimum Growth in an Aggregative Model of Capital Accumulation, *Review of Economic Studies* 32 (July 1965), 223–240.
- Denison, Edward F.*: The Sources of Economic Growth in the United States, Washington Comm. Econ. Development 1961.
- Greenwood, Jeremy – Hercowitz, Zvi – Huffman, Gregory*: Investment, Capacity Utilization and the Real Business Cycle, *American Economic Review* June 1988., 401–418.
- Griliches, Zvi*: Issues in Assessing the Contribution of Research and Development to Productivity Growth, *Bell J. Econ.* 10 (Spring 1979), 92–116.
- Jones, Larry E. – Manuelli, Rodolfo*: A Convex Model of Equilibrium Growth, *J. P.E.* 98. n<sup>o</sup> 5 pt, 1/October 1990.
- Kaldor, N.*: A model of economic growth *Economic Journal* vol 67 (1957 December), 591–625.
- Kaldor, N. – Niriilles, J.*: A new model of economic growth *Review of Economic Studies* vol 29 no. 3.
- Kydland, Finn E. and Prescott, Edward C.*: Time-to-Build and Aggregate Fluctuations, *Econometrica*, November 1982, 50., 1345–70.
- Koopmans, Tjalling C.*: On the Concept of Optimal Economic Growth, In the *Econometric Approach in Development Planning*, Amsterdam, North-Holland 1965.
- King, Robert – Rebelo, Sergio*: Public Policy and Economic Growth: Developing Neoclassical Implications, *J.P. Econ.* 98 (October 1990), 126–150.
- Long, John B. and Plosser, Charles L.*: Real Business Cycles, *Journal of Political Economy*, February 1983. 91., 39–69.
- Lucas, Robert*: On the Mechanism of Economic Development *J. Monetary Econ.* 32. (July 1988), 3–12.
- Romer, Paul M.*: Increasing Returns and Long-Run Growth, *J.P.E.* 94 (October 1986), 1001–1037.
- Romer, Paul M.*: Endogenous Technological Change, *J.P.E.* 98 (October 1990), 71–102.
- Romer, Paul M.*: Capital, Labour and Productivity, *Brookings Papers Econ. Activity*, 1990.
- Rebelo, Sergio*: Long Run Policy Analysis and Long Run Growth, Working paper Rochester N.Y., Univ Rochester 1988.
- Rosenzweig, Mark R.*: Population Growth and Human Capital Investments: Theory and Evidence, *Journal of Political Economy* 98 no 5 pt 2 (October 1990), 38–70.
- Stokey, Nancy L.*: Learning by Doing and the Introduction of New Goods, *Journal of Political Economy* Vol 96 (Aug 1988), 701–717.
- Uzawa, Hirofumi*: Optimum Technical Change on Aggregative Model of Economic Growth, *Internal Econ. Rev.* 6 (January 1965), 18–31.

# ADÉL ANDRÁSSY

## SOME ASPECTS OF ENDOGENOUS GROWTH

### (Summary)

Some aspects of endogenous growth models depends on their usefulness in explaining the empirical evidence on the diversity of the level and rate of economic growth cross-sectionally as well as over time. At this stage the literature, emphasizing theory, has provided relatively little systematic empirical evidence in support of the competing models. While population, human capital formation, and technical innovation have been endogenized, the interactions among fertility, human and physical capital accumulation, and inventive activity in the context of both closed and open economies have not been fully explored, although they may shed important light on empirical regularities observed during the process of development. Exploration of the effects of economic institutions and government policies in the area of taxation, social insurance, regulation, and trade, along with the other extensions already mentioned, is certain to attract a great deal of scholarly attention in the near future.



## A matematikai statisztikáról

Hogyan kerülhetek az ünneplők közé és miért ajánlom munkámat kedves barátomnak, Szentpéteri Istvánnak? Elsősorban a magam okulására, mert ő volt az, aki az elsők között hívta fel figyelmemet a kutatásra, a tudományos tevékenység jelentőségére. Annak ellenére, hogy én matematikus voltam, ő meg jogász, el tudta velem hitetni, hogy fontos az elmélyült vizsgálódás minden területen. Abban, hogy hittem neki, bizonyára szerepet játszott az a tény, hogy egyazon cserkészcsapat tagjai voltunk – még gimnazista koromban – és ő mint jó vezető, sok mindenben segített, figyelte fejlődésemet. A matematikai szakmai támogatást Szegeden ugyancsak volt makói diákoktól, a nagyon tehetséges és kitűnő pedagógusoktól, Pintér Lajostól és Szendrei Jánostól kaptam. Ezúton is köszönöm támogatásukat, figyelmüket, hiszen nélkülük aligha váltam volna azzá, amiről akkor nem is álmodtam. Kinyitották a szemem egy új világra. Nagyon szeretném hinni és remélni, hogy nekem is sikerült néhány szemet "kinyitni".

Nem meggyőzni – vagy pláne kioktatni – szeretném a nem matematikusokat, inkább fordítva, a matematikusok figyelmét kívánom egy kicsit irányítani a humán feladatokra. Néhány olyan megfigyelésem szeretném megosztani az olvasókkal amelyeket magam érdekesnek tartottam, vagy néha ilyen-olyan okból tanulmányoztam. Megemlítve, hogy a törvényszéki és bűnüldözési munkában felhasznált statisztikai eszközökre még a hatvanas években Kertész Imre hívta fel a figyelmemet, tőle sokat tanultam és tanácsára az irodalmat – elsősorban angol nyelvűt – is tanulmányoztam, reményeim szerint haszonnal. Akkor jöttek divatba a számítógépek és a számítógépes feldolgozások. Az ujjenyomat-értékelés és az írásszakértés voltak a vizsgálódások tárgyai. Sikerült máig érvényes megállapításokat tennünk. Az ujjenyomat-vizsgálat statisztikailag statikus feladat, és a legnagyobb probléma a szakértők felismerő tevékenységének algoritmizálása. Az írásszakértésben a mozgás folyamata az elsődleges, aminek gépi felismerése máig megoldatlan, a sztochasztikus folyamatok elméletét, az idősorok elemzését igényli. A megfelelő modell és algoritmus elkészítését a gépbe vitel és feldolgozás elé helyeztük.

Az akkor megfogalmazott feladatok megoldása mára igen magas szintet ért el, ezekről nem kívánok írni, csak nagy meglepéssel konstatálni, hogy a matematikai statisztikai megfontolások máig szükségesek és a gépi feldolgozások alapjai. Az első ilyen általános elv, amit a megfontolások alapjának tartok: a statisztikai egyensúly vizsgálata és értelmezése. Ebben a környezetben, mármint humán beállítottságú emberek, jogászok, szociológusok között sem tűnik nehéznek vagy reménytelennek matematikáról beszélni. Hiszen a törvényszéki gyakorlatban, a helyzetek megítélésében, de a mindennapi életben is használjuk a „majdnem biztos”, a „szinte bizonyos”, a „lehetetlen” vagy éppen „a botnak is két vége van” kifejezéseket. Legfeljebb nem gondolunk arra, hogy ezek a megállapítások számszerűsíthetők is. Sőt, matematikai model-

lek alkothatók, amelyek segítségével sokminden vizsgálható, előre jelezhető. Az említett ítéletek mindegyikének valószínűségi, vagy más szóval, matematikai statisztikai háttere van, ami egyben azt is jelenti, hogy a mérések elvégzése nemcsak bonyolult hanem költséges és igen nagy körültekintést igényel. Többször használok a "mérés" kifejezést, amit szintén meg kell magyarázni, mert statisztikai fogalom: mérés alatt értjük a statisztikai adatgyűjtést és feldolgozást. Ha még ehhez számítógépes feldolgozás is szükséges, amit a gondos feladatleírás igényel, máris a költségeknél tartunk, hisz a költségek megsokszorozódhatnak. A jogot, társadalmi viszonyokat érintő feladatok pontos megfogalmazása – úgy érzem – szükséges és fontos feladata a tudománynak és a gyakorlatnak is. Úgy vélem, legjobb, ha az alapvető fogalmakat példákon keresztül mutatom be, világítom meg.

### A bizonyosságról

Annak lehetőségét, hogy vétlen embert ítéljenek el, logikailag nem lehet kizárni, bármilyen legyen is a jogrendszer, kivéve azt az extrém esetet, hogy senkit nem ítélnek el. Ebben a különleges esetben minden bűnöst futni hagynak, bármilyen büntényről legyen is szó. Elképzelni is borzasztó, mihez vezetne egy ilyen rendszer. Pedig itt egy olyan alapvető problémáról van szó, amelyet ugyancsak helyes lenne számszerűsíteni, a tényleges helyzettel összevetni. Az a kívánság ugyanis, hogy csak a 100%-os, azaz a teljesen biztos esetben lehessen ítélkezni, vagy akár csak véleményt mondani, lehetetlen követelmény. Valamilyen egyensúlyban kell tartani a kétfajta hiba előfordulási valószínűségét: a vétlen elítélése – elsőfajú hiba – amelynek a valószínűségét  $\alpha$  -val jelöljük, a bűnös futni hagyása – ez a másodfajú hiba – amelynek a valószínűségét  $\beta$  -val jelöljük, előfordulásának statisztikai vizsgálatára van szükség, ezek alapján lehet gyakorlati tanácsokat adni, vagy éppen döntéseket hozni. A különböző bűnelkövetések esetén ezek a valószínűségek más és más gyakorlatot követnek. Lopás esetén a bizonyítékok felderítése és bemutatása, a tettes kilétének kiderítése jóval kevesebb utánjárást mutat a gyakorlatban, mint pl. a gyilkosságok felderítése. Ez a gyakorlat két módon mutatkozik meg a lopásoknál:

(a) sokkal nagyobb számú a vétkesek futni hagyása, azaz többen maradnak büntetlenek a bizonyítások elégtelensége miatt, mint a vétlenek elítélése. Erre mondjuk matematikus nyelven: nagy a másodfajú hibavalószínűség és igen kicsiny az elsőfajú hibavalószínűség.

(b) Más szempontból vizsgálva ugyanezt a jelenséget: a lopások száma jóval nagyobb, mint a felderített esetek száma. Ebben az utóbbi esetben a felderítés valószínűségének időbeli változása az, ami fontos és tanulmányozandó. Ekkor lehet dönteni arról, hogy a társadalomra nézve mennyire veszélyes jelenségről van szó. Lehet trendet vizsgálni, idősor elemzést végezni és az okokat is feltárni.

Más a helyzet a gyilkosságokkal, ebben az esetben mind az elsőfajú hibavalószínűség (ártatlan elítélése), mind a másodfajú (a gyilkos el nem ítélése) hibavalószínűség kicsiny kell, hogy legyen (mindkettő nem tehető nullává!). Ez pedig a bizonyítékok alapos, mindenre kiterjedő összegyűjtését igényli. A költségeket lehet mérni, de azokat nem lehet a bűn nagyságával hasonlítani. Más mérőszámra van szükség. Mint mérési lehetőség vethető fel (a halálbüntetés eltörlése miatt számolni kell a gyilkosok szabadu-

lásával), hogy ha pl. a szabaduló gyilkosok 0.5 valószínűséggel újból gyilkolnak (ez a valószínűség lehet, hogy kisebb) és ha évente mintegy 50 gyilkos szabadulásával kell számolni, akkor is az ebből adódó vétklen áldozatok száma többszöröse lesz a vétklen elítéltekének. Az emberi jogok említésekor az ne csak a gyilkosokra vonatkozzon, hanem a társadalom ilyen károsultjaira is. A felderített esetek száma ebben az esetben is összemérendő az összes esettel, nyilván sokkal több munkát és energiát igényel a 80–90%-os felderítési arány, mint a lopásoké, különösen 1 esetre vonatkozóan. És ez így természetes is, még ha a lopáskárosultaknak ez nem esik jól. Mindent felderíteni még ebben az esetben is, mint elvárás lehetetlen, bármilyen anyagi lehetőségekről legyen is szó. Ez nem jelenti azt, hogy a megelőzésről nem kellene jobban gondoskodni, dehát ez a gyilkos felderítésénél is bonyolultabb feladat. Ha a gyilkosságok esetén a helyzet évente romlik, azaz jelentősen megnő a számuk, akkor alapos vizsgálatra van szükség, hogy az okokat fel lehessen tárni. Megvizsgálandó például, hogy annak következménye-e a változás, hogy a büntetés mértéke nem megfelelő, vagy a társadalmi mozgásokban történt változás vagy a társadalom összetétele változott, esetleg egyéb ok miatt történt lényeges átalakulás. Ez esetben mivel mérjük a szigorítás mértékét? Még az olyan "dogmaszerű" érvelés is nehezen tartható, hogy a halálbüntetést azért kell eltörölni, mert mindenkinek joga van az élethez. Hiszen mi lesz azoknak a jogával, akik teljesen vétklenek, és gyilkosságok áldozatai, éppen a számszerű növekedés miatt azok, mint azt fentebb már mutattam? Kevés lenne azzal megelégedni, hogy csak azon feltétel melletti növekedést kell vizsgálni, hogy a halálbüntetést eltörölték. És jogos a kérdés – azt is hogyan?

Remélhető, hogy a teljes bizonyosság kérdése statisztikai értelmezése utat tör magának a mindennapi gyakorlatban és nemcsak elvi szinten. Különösen érdekes lehet a már említett eszközökön kívül az olyanok alkalmazása, amelyre eddig nem volt egyáltalán lehetőség, mint pl. a többdimenziós analízis felhasználására amint azt a társadalomtudományokban gyakran teszik (szociológia, közvéleménykutatás).

### Új folyamatok megjelenése

Egyszerűen megfogalmazható kérdés, de nem kevésbé fontos, hogy milyen következményei vannak a határokon való ki- és belépés könnyebbé tételének a bűnüldözésben, a jogalkotásban és jogalkalmazásban? Kezdjük a legegyszerűbbel, a költségekkel. Ha nő a bűnelkövetések száma, mint ahogyan nő, az ugyanolyan szinten tartás megkövetelése a felderítés, a bizonyítás költségét növelni fogja. Azonos költségvetési ráfordítások esetén katasztrofálisan növekedni fog a felderítetlen esetek száma. Ez a szám megint a másodfajú hibavalószínűséggel mérhető, tehát a meg nem büntetett elkövetők aránya fog növekedni – kérdés, meddig engedhető meg? Vagy mennyivel kell a pénzügyi terheket növelni egy tűrhető szint eléréséhez? Miért is nő a bűncselekmények száma? Két okot gyorsan meg lehet említeni: a beérkező külföldiek között sok az alvilági elem, a hazai alvilág külföldre menekülhet. A bizonyítási eljárásokban minőségi változást jelent az a tény, hogy a korábbi tíz és félmillió hazai lakosság helyett egy nagyságrenddel nagyobb lehetséges "tömeggel" kell számolni. És ezzel együtt nő a lehetséges elkövetők száma is. Az utóbbi esetben nemcsak a statikus valószínűségeket kell meghatározni, hanem a "folyamatok" időbeni lefolyását, azaz trendeket – azok megbízhatóságát – szezonális komponenseket, és a ráakódó vétkleneket is.

## A valószínűségekről

A valószínűségek meghatározásával, azok jelentőségével és felhasználhatóságának korlátaival igen sokat foglalkozik a törvénykezés szakmai és tudományos irodalma. A leggyakrabban előforduló bizonyító erejű eseményekkel kapcsolatban használatos valószínűségek pl. a törvényszéki gyakorlatban a következők:

- vércsoportokra vonatkozó,
- DNA csoportok (deoxyribonucleinsav),
- anyagmaradvány, mint pl. szövet, üveg, cserép,
- hajszál, sperma,
- balkezesség, színvakság, testi fogyatékoság.

Egy esemény valószínűségét  $P(\cdot)$ -val jelöljük, az eseményeket latin nagybetűkkel, gyakran index felhasználásával, például a vércsoportok esetén:

$V_1$	A-típus	$P(V_1)=0.417,$
$V_2$	B-típus	$P(V_2)=0.104,$
$V_3$	AB-típus	$P(V_3)=0.039,$
$V_4$	0-típus	$P(V_4)=0.441.$

Ezeket a valószínűségeket statisztikai mérésekkel határozták meg. Megemlítve, hogy ilyen és hasonló táblázatokat minden országban vezetnek, pl. a kínai adatok a fentiektől eltérnek. A fenti valószínűségek alapján pl. hazánkban kb. 390 ezer az AB-típusú vércsoportba tartozók száma. Annak valószínűsége, hogy egy házaspár ehhez a vércsoport-hoz tartozzon  $0.039 \times 0.039 = 0.0015$ , (tízezer párból 15). Általában is ha csak azt kérdezzük, hogy mennyi annak valószínűsége, hogy két véletlenül kiválasztott egyén azonos vércsoportba tartozzon, a fenti valószínűségek négyzetei összege: 0.3807. Ahhoz, hogy megfelelő döntést lehessen hozni egy gyanúsított hovatartozására vonatkozóan, több, független tulajdonság valószínűségét lehet felhasználni. Esetünkben, ha mérni lehet a vércukor tartalmat a helyszínen és a gyanúsítottnál, továbbá a vörös vérszámát és esetleg más tulajdonságokat is a gyanúsítottnál és a helyszínen találtnál és az egybeesés valószínűsége egy ezrednyi lesz, úgy ez igen erős bizonyító erőt jelent (az elsőfajú hiba- valószínűséget kapjuk).

Más szóval ezt úgy fejezzük ki, hogy az adott  $X, Y, Z$  feltételek mellett a gyanúsított bűnösségének valószínűsége  $P(B|X, Y, Z)$ . Egy A esemény ellentétjét

(kiegészítőjét)  $A^C$  jelöli  $P(A), P(A^C) = 1 - P(A)$ . Szokás az összehasonlító bizonyító erőről (angolul odds) is beszélni, ami alatt a két valószínűség hányadosa értendő, pl. az AB vércsoport esetén:  $0.961/0.039=24.6$ . Ennek kapcsán összetettebb események valószínűségét is meg lehet határozni. Mérések alapján, vagy adott feltételek mellett az első és másodfajú hiba valószínűsége meghatározható. Használva a feltételes valószínűség fogalmát és a Bayes-féle tételt, összetett események valószínűségei is meghatározhatók. Tekintsük a következő egyszerű problémát. Két anyagmaradvány vizsgálatakor több mérést végeznek el, pl. üvegtörmelék egy betört ablaknál és egy gyanúsított ruháján. Származhat-e a két törmelék ugyanabból az ablakból? Továbbá hogyan



változik a bűnösségre vonatkozó odds értéke és az  $\alpha, \beta$  hibavalószínűség? A mérések pl. az üvegtörmelék visszaverő képességét (pontosabban a törésmutatót) mérik. A kis darabok mérési hibával adják a visszaverődési értékeket. Tegyük fel, hogy mérési eredmények Gauss eloszlásúak  $\theta_1$  illetve  $\theta_2$  középértékkel és ugyanazon  $\sigma$  szórással. Ha a helyszínen  $m$  mérést végzünk, továbbá  $n$  legyen a gyanúsítottnál talált anyag méréseinek száma. Azonosság esetén  $\theta_1 = \theta_2$ , egyébként  $\theta_1 \neq \theta_2$ . Jelölje  $X$  a helyszíni eredményeket,  $Y$  a gyanúsítottnál mértéket. Abban az esetben, ha a tükrözési mutatók a szokásosak, nincs semmi különlegesség bennük, nem sokat jelent  $\bar{X} = \frac{1}{m} \sum_{i=1}^m X_i$  és

$\bar{Y} = \frac{1}{n} \sum_{ji=1}^n X_{ji}$  közelsége. Ha viszont a mutatók ritka jelenségre utalnak, az  $\bar{X}$  és

$\bar{Y}$  közelsége esetén a két mérés ugyanarra a sokaságra utal, azaz a két törmelék egy ablakból származik, nagy megbízhatósággal. A törésmutató valódi értékét is Gauss-eloszlásúnak szokás tekinteni  $\mu$  középpel és  $\tau$  szórással. A Gauss-ság feltétel nem lényeges, a számolások elvégzését könnyíti. Most ezt matematikai jelölésekkel is elvégezzük.

Legyen a helyszíni mérések jelölése  $X_1, X_2, \dots, X_m$ , a gyanúsított mérési eredményei pedig legyenek  $Y_1, Y_2, \dots, Y_m$ , azaz azonos számú megfigyelésünk van,

bár ez nem lényeges megszorítás.  $\bar{X}, \bar{Y}$  jelöljék az átlagokat,  $\left( \tau^2 + \frac{\sigma^2}{m} \right)^{1/2}$  a

szórásukat, akkor feltéve, hogy a bűnösség  $B=I$ , ( $I$  – a törmelék azonos forrású), akkor odds-a az addigi bizonyítékok ( $E$ ) alapján és  $X, Y$  alapján a következő lesz:

$$\frac{P(B|X,Y,E)}{P(B^c|X,Y,E)} = \frac{p(X,Y|B,E)}{p(X,Y|B^c,E)} \frac{P(B|E)}{P(B^c|E)} = \frac{p(X,Y|I)}{p(X,Y|I^c)} \frac{P(B|E)}{P(B^c|E)},$$

feltéve, hogy  $E, (X, Y)$  függetlenek. Tehát az eredeti bizonyító erő szorozódik az azonosság illetve a különbözőség sűrűségfüggvények hányadosával. A sűrűségek hányadosa pedig a Bayes-feltétel mellett a törésmutató eloszlásától függ, ha a szórás

$\tau \gg \frac{\sigma}{\sqrt{m}}$  lényegesen nagyobb, akkor a számítások alapján a következő képlet alapján lehet számolni:

$$\bar{\sigma}^2 = \tau^2 + \frac{\sigma^2}{m}, a^2 = \frac{2}{m}, \bar{Z} = \frac{1}{2}(\bar{X} + \bar{Y}),$$

$$\frac{p(X, Y|I)}{p(X, Y|I^C)} = \frac{\tau}{a\sigma} \exp\left(-\frac{(\bar{X} - \bar{Y})^2}{2a^2\bar{\sigma}^2} + \frac{(\bar{Z} - \mu)^2}{2\tau^2}\right).$$

Ha itt  $\frac{\sqrt{m\tau}}{\sigma} = 100$ , a Bayes féle tényező (szorzó) több száz is lehet. Ennek alapján számolva az első és másodfajú hibavalószínűséget az jelentősen kisebb lesz, mint az  $X$  és  $Y$  mérések nélkül.

Az odds, összehasonlító bizonyító erő növelésének másik lehetséges módja a gyanúsítottak körének szűkítése. Ez elérhető pl. megfelelő szemtanúk felkutatásával. Az ezzel kapcsolatos számítások ugyancsak elemiek, de semmiképpen nem triviálisak.

A technikai eszközök fejlettsége, a számítógépek új lehetőségeket, új utakat biztosítanak a fenti típusú feladatok megoldásában, de csak akkor, ha a választott matematikai modell valóban adekvát.

Még egy jelentős változásra szeretném felhívni a figyelmet, amelynek mérése, számszerűsítése kívánatos lenne. Ez a gazdaságosság számítása és alátámasztása statisztikai adatokkal. Itt a változó körülmények, a lényegesen változó új bűnözési formák éppúgy figyelembe veendők, mint a változó oktatás és egészségbiztosítás. A múltban elképzelhetetlen volt az olyan mértékű olajcsalás kialakulása, mint ami néhány hónap alatt az átmeneti időszakban kialakult, ez egy szignifikáns trend megjelenése volt, inspirálója a gyors meggazdagodás, oka – többek között – a benzin árába beépített túl magas adó. Itt nem használhatók az idősor-elemzés eszközei. Kezelése, leleplezése még ma is gyerekcipőben jár. Az autólopások száma olyan méreteket öltött, hogy a biztosítók nem kötnek CASCO biztosítást. Hogyan lehetne a megelőzést úgy megszervezni, hogy a biztonságot növekedjen, és a kiadások csökkenjenek?

MÁTYÁS ARATÓ

## ON MATHEMATICAL STATISTICS

(Summary)

In this paper we discuss some statistical problems of law, and forensic science. We provide the solutions for many problems by the help of the two probabilities of error. The connection, relationship of the problems to significance tests is also shown. We consider how the results might be used in presenting evidence in a court of law or in everyday life.



## Demográfiai tényezők szerepe a bűnözésben

A társadalmi jelenségekben rejlő összefüggések, tendenciák, törvényszerűségek feltárása általánosságban is problematikus. Különösen igaz ez a bűnözés vizsgálatánál, amelynél az egyedi magatartások összessége – mint társadalomra veszélyes tömegjelenség – számos társadalmi, demográfiai, gazdasági tényező, hatás következménye. Jóllehet e bonyolult jelenségek önmagában csak statisztikai módszerekkel nem lehet megnyugtató módon értékelni, de az nem vitatható, hogy megismeréséhez alapvető, nélkülözhetetlen eszköz. Ide vonatkozóan azonban sajnálattal kell megállapítani, hogy az elemzési alapul szolgáló, különböző hivatalos statisztikai kiadványok még ma sem nyújtanak megfelelő (összhangban álló), bontású adatokat, amelyek alapján reális összehasonlításokat végezhetnénk, s végeredményben egzaktabb és komplexebb mutatókkal fejezhetnénk ki a bűnözéssel kapcsolatos demográfiai-társadalmi-gazdasági összefüggéseket. E korlátozott lehetőségek ellenére is indokolt időnként áttekinteni a jelzett összefüggéseket, ha nem is teljes komplexitásában, de legalább az egyes komponensek hatásait, módosulásait bemutatni.<sup>1</sup>

Jelen tanulmány is csak arra vállalkozik, hogy a lehetőségekhez képest, a hazai közvélemény bűncselekmények miatt jogerősen elítéltek adatai alapján értékelje a főbb demográfiai tényezők (a nem, a kor, a családi állapot, az iskolai végzettség) hatását a bűnözésben.

### A nem és az életkor jelentősége a bűnözésben

A kriminálstatisztikai adatok már mintegy 150 éve igazolják, hogy a nők bűnözési aránya – mind a megoszlási viszonyszám szerint, mind a 100.000 főre vetítve – lényegesen alacsonyabb a férfiakhoz képest. Jóllehet ezeket az arányokat (hosszabb-rövidebb távon) befolyásolja a büntetőtörvényi szabályozás, a büntetőjogi gyakorlat, a büntetőpolitika; ezekkel is összefüggésben a kriminálstatisztika adatgyűjtési,

---

<sup>1</sup> Az ide vonatkozó főbb szakirodalmat, illetve az utóbbi évtizedek adatszerű feldolgozását és értékelését lásd *Kulcsár Kálmán*: Demográfiai tényezők jelentősége a bűnözésben I., Demográfia, 1959. 2–3. sz. 300–324. p., II. Demográfia, 1960. 1. sz. 27–51. p.; *Balázs József*: A magyar bűnügyi statisztika kialakulása és fejlődése. Acta Jur. et Pol. Tom. XVI. Fasc. 1., Szeged, 1–62. p.; *Hoóz István*: A bűnözés nemenkénti alakulása Magyarországon 1831-től. Statisztikai Szemle, 1975. 1. sz. 59–69. p. A bűnözés alakulásának főbb jellemzői Magyarországon 1968–1982 között. Igazságügyi Minisztérium Kiadványa, Budapest, 1983.; Demográfiai-társadalmi jellemzők és a bűnözés (1990–1993); a Magyar Tudományos Akadémia Demográfiai Bizottsága és az Igazságügyi Minisztérium Kiadványa. Budapest, 1994.; mindkettő Vavró István szerkesztésében. *Vavró István*: A közvélemény eljárásban 1993-ban jogerősen elítéltek demográfiai jellemzői, Demográfia, 1995., 2–3. sz., 171–187. p.

(számbavételi) módosításainak változásai; illetve végső soron a társadalmi-gazdasági-politikai viszonyok változásai. Amennyiben azonban ezeket az úgynevezett formális tényezőket – több, kevesebb sikerrel – kiszűrjük, azt tapasztaljuk, hogy a nemek szerinti bűnözési arányok hosszú távon stabilitást mutatnak, amelyek átlagosan 86–14 %-ban határozható meg. Annyi bizonyos, hogy Magyarországon is, főleg az első világháború alatt jelentős (40 % fölé), de kisebb mértékben, a második világháború alatt is (30 %-ra) növekedett a női bűnözés aránya. Ennek az arányváltozásnak alapvető magyarázata, hogy a férfiak hadbavonulása miatt csökken a bűnözés volumene, de a meglévón belül nő a női bűnelkövetők aránya. (Csak zárójelben kívánom megjegyezni, hogy egyes kriminológusok a háborúk alatti bűnözés csökkenését azzal indokolják – megítélésem szerint tévesen –, hogy a férfiak a harci cselekményekben éltek át erőszakos hajlamukat). A jelzett példából is következik, hogy a bűnözés nemek közötti arányainak hosszú távon "stabilnak" tekinthető különbözősége mellett indokolt e tendencionális struktúrán belüli, rövidebb időszakonkénti ingadozásokra, s azok okaira is kitérni.

Itt kívánok még utalni arra, hogy az egységes rendőrségi és ügyészségi statisztikában átlagosan 1,5–2 %-ponttal magasabb az ismertté vált női bűnelkövetők aránya a jogerősen elítéltekhez képest. Ennek feltehetően oka lehet az a tény, hogy a nők által elkövetett enyhébb bűncselekmények már a rendőrségi-ügyészségi szakban – figyelmeztetéssel, megrovással – befejezést nyerve nem kerültek a bírósági szakba. Hangsúlyozni kívánom továbbá, hogy a büntetőeljárás ismételten mind nagyobb időbeli elhúzódása miatt itt nem is azonos sokaságok összehasonlítására kerül sor. Ez alkalommal azonban nem is a dinamikus változások vizsgálata a cél, mert abban alapvetően a büntetőjogi törvényi módosulások játszanak szerepet. Például a prostitúció kivétele a Btk-ból önmagában a női bűnözés volumenét csökkentette, mégha e magatartás üldözését az utóbbi évtizedekben a bűnüldöző szervek lezseren is kezelték. Ugyanakkor a gépkocsik számának növekedésével az ittas járművezetés bűncselekménye a férfi bűnözés növekedését eredményezte. Ismét más képet mutatnának a nemek szerinti arányok, ha a közvédas bűncselekmények mellett a magánvádas bűncselekmények megoszlását is figyelembe vennénk, tekintettel például a becsületsértés, a rágalmazás bűncselekményének nagyobb női arányára.

Mindezek mellett a nemek szerinti bűnözésben szerepet játszik az életkor, továbbá ennek a bűncselekménytípusokban való megnyilvánulása is. Jelen tanulmány idevonatkozóan csak az utóbbi két és fél évtizedes hazai viszonyokkal foglalkozik.

A függelékként szereplő *I. sz. táblázat* adataiból kitűnik, hogy 1970-től 1980-ra az elítéltek száma 22 %-kal növekedett, de ezen belül a férfiaknál 20 %-kal a nőknél pedig 34 %-kal emelkedett. Csak a jelzett két év alapján kiemelhető, hogy a felnőttkorú női elítéltek száma növekedett legnagyobb mértékben, 37 %-kal a felnőtt férfiak 23 %-os növekedése mellett; és a fiataloknál 6 %-os növekedés mutatkozik a fiú elítéltek 8 %-os csökkenésével szemben. Az abszolút számok értékeléséhez hozzá kell tenni, hogy az 1970. előtti és közvetlen az 1980. utáni, illetve a két időpont közötti időszakhoz képest 1970-ben volt a legalacsonyabb az elítéltek száma az 1970. évi közkegyelmi rendelkezés miatt. Továbbá az 1980. évi elítéltek száma is viszonylagosan alacsonyabb volt az 1979. július 1-én hatályba lépett új Btk dekriminalizációs hatására. Ezekről függetlenül itt azt a tényt kell kiemelni, hogy a jelzett két időpont között nagyobb mértékben növekedett a női elítéltek száma és így aránya is. Különösen érzékelhető ez a változás a fiataloknál, akiknél 1973-ban és 1974-ben a megoszlási arány eléri a 14,4 %-ot. A jelzett időszakban a felnőttkorú női elítéltek

száma is növekedett, némileg mérsékeltebb arányban. Itt a megoszlási arány 1972-ben éri el a 14 %-os csúcst. Ezzel szemben a férfiaknál – főleg a fiataloknál – kiegyensúlyozottabb és lassúbb a számbeli növekedés. A hazai bűnözésen belül az 1970-es évek elején megnyilvánuló magasabb női kriminalitásban szerepet játszott a fiataloknál a "galeriken" belül növekvő lány arány, majd a prostitúció, a veszélyes munkakerülés, a közép és idősebb korban pedig a gazdasági bűncselekmények (pl. árdrágítás), és olyan kisebb-nagyobb súlyú vagyoni elleni cselekmények terjedése, amelyek a női bűnelkövetők jellemzői. Pontosabban fogalmazva: a vagyoni elleni bűnözés általános növekedésén belül az átlagnál nagyobb mértékben növekedett a női elkövetők részaránya.

Az 1980-as évek második felétől ismét változik a nemek szerinti bűnözési arány a kedvezőbb női kriminalitással. Így pl. az 1990-es bázison 1993-ra a fiatalok elítéltek száma 128 %-ra, ezen belül a fiúknál 129 %-ra, a lányoknál 120 %-ra emelkedett. Azaz a nagyobb létszámú fiú elítéltek magasabb arányú dinamikus változása eredményeként a lányok megoszlási aránya a négy év átlagában már csak 6,7 %-ra, 1993-ban pedig 6,4 %-ra csökkent. Így a fiatalok közötti női elítélteknek mind száma, (az 1972–73-ban elítélt fiatalok száma 900 feletti, az 1971–74. évi átlagban 882, 1993-ban pedig már csak 420 fő), mind megoszlási aránya az 1970-es évek eleji átlagához képest kevesebb mint felére csökkent. A felnőtteknél 1990–1993 között mindkét nemnél közel azonos dinamikus változás, (61 és 63 %-os növekedés) mellett, ugyancsak az eltérő nagyságrend (súlyok) miatt a női megoszlási arány csökkenése következett be, átlagosan 8,4 %-ra. Más szóval a felnőttkori női elítéltek az 1990-es bázison jelentős számbeli növekedésével szemben (de például az 1972–73-as bázison mintegy 65–70 %-ra visszaeső abszolút szám mellett) következett be ez az arány-változás.

Jóllehet a bűnözésre (ez esetben a jogerősen elbírált bűnözés elítélteire) vonatkozó elemzés legegyszerűbb és legkevésbé munkaigényes eszköze a megoszlási viszonyszám, de egyben a strukturális összehasonlításokra is csak kevésbé tökéletes módszer. Ugyanis az elítéltek alapján mért bűnözés volumenének alakulása számos tényezőtől függ. Eltekintve itt a latens bűnözéstől, a felderítési aránytól, a büntetőjogi szabályok (a törvényi tényállások) változásától, – többek között – befolyásolják a volumen változását mindazok a demográfiai tulajdonságok is – mint a nem, az életkor, a családi állapot, az iskolai végzettség, a foglalkozás stb. – amelyek eltérő mértékben hatnak a bűnözés gyakorisági valószínűségére. Így például a fiatalok elítéltek számának 1970 eleji megugrásában (az 1972-beni csúcs 7.171 fő), valamint általánosságban az 1970-es évek magasabb felnőttkori elítéltek számában lényeges szerepet játszott az 1953–54-es 23 ‰ körüli születési hullámcsúcs, illetve a II. világháború utáni magasabb születési arány. Továbbá illetve az 1980 körüli alacsonyabb elítélési abszolút számban az 1960-as évek elején bekövetkezett születési hullámvölgy (1962-ben 12,9 ‰) hatása érzékelhető; illetve az 1990-es évek eleji magasabb fiatalok elítéltek számának értékelésénél is figyelembe kell venni, hogy ezek egyrésze az 1975 körüli magasabb (átlagosan 18 ‰) születési korosztályokból adódik. A népességnek e születési hullámból eredő életkor szerinti strukturális változásai tehát zavarják, torzírtják a reális összehasonlítást, ezért indokolt olyan kriminalitási arányszámokat alkalmazni, amelyek mentesek e hibalehetőségektől. Ilyen leggyakrabban alkalmazott mutató a tíz- vagy százezer valamely azonos tulajdonsággal rendelkező népességre vetített hasonló kriminalitási arányszám, amilyenek pl. a nem szerinti 1. sz. összefoglaló tábla adatai.

**Közvédas bűncselekmények miatt jogerősen elítéltek gyakorisága  
(100.000 megfelelő korú és nemű lakosra számítva)**

Év	Fiatakorúak			Felnőttkorúak			Fiatal-felnőtt együtt		
	fiú	lány	össz.	férfi	nő	össz.	férfi	nő	össz.
1970	1155	135	653	1026	115	546	1037	117	556
1980	1582	218	919	1193	150	646	1217	154	662
1990	1396	107	715	1041	83	533	1072	85	552
1991	1603	125	884	1459	120	749	1472	120	760
1992	1741	130	956	1738	142	891	1738	139	897
1993	1720	123	942	1670	134	854	1674	133	862
1993 az 1970 %-ában	148,9	91,1	144,3	162,8	116,5	156,4	161,4	113,7	155,0

A 100.000 megfelelő nemű és korúra vetített elítéltek dinamikus változásában már némileg eltérő a helyzet. E mutató alapján 1971–1978 között mindkét nemnél jelentkezik nagyobb léptékű növekedés a büntetőjogilag megkülönböztetett mindkét kategóriában az 1970 előtti időszakhoz képest is. A jelzett időszakban a 100.000 büntetőjogi vétőképes korú népességre jutó közvédas bűncselekmények miatt jogerősen elítéltek mintegy 41 %-kal növekedett. Ezen belül a férfiaknál 39 %-os, a nőknél 55 %-os volt a növekedés. Nagyobb mértékű emelkedés mutatkozott a fiatakorúaknál (62 %), ezen belül is a lányoknál (109 %). 1979-től átlagosan egy mérsékeltebb stagnálás következett az 1980-as évtized végéig. A rendszerváltozás kezdetén, átmenetileg jelentősebb csökkenés mutatkozott, feltehetően a bírói tevékenység megtorpanása, illetve az 1989. és az 1990. évi amnesztia következtében. Ezt követően azonban 1993-ig összességében átlagosan 55 %-os emelkedés mutatkozott; ezen belül a férfiaknál 61 %-os, a nőknél 14 %-os növekedéssel, amint az az 1. sz. táblázatból is kitűnik.

A nem szerinti arányok tekintetében azonban – az életkorral szemben – csekély a torzulási lehetőség, mivel a születéseknél hosszútávon is a legstabilabb a nem szerinti arány (51–52 % körüli a fiú születési arány). A büntetőjogi vétőképes korba érve ezek az arányok közelednek egymáshoz, majd – az utóbbi két évtizedben – a 40. életév körül kiegyenlítődnek, és csak ezt követően jelentkezik fokozatosan a női népességi többlet. Így békeidőben, illetve, ha nincs jelentősebb külső vándorlás, a nemek kriminalitási arányainak tendenciáját egyformán jól tükrözik mind az abszolút számok, mind a 100.000 főre jutó kriminalitási arányszámok. Állításunkat a *függelék I. és II. sz. táblázatai* alapján számított összefoglalás is igazolja (L.: 2. sz. tábla).



Év	Egy női elítéltre jutó férfi elítél			
	Fiatalkorúaknál		Felnőttkorúaknál	
	Abszolút szám	Kriminalitási arányszám	Abszolút szám	Kriminalitási arányszám
	alapján számítva			
1970	8,9	8,6	8,0	8,9
1980	7,7	7,3	7,2	8,0
1990	13,8	13,0	11,1	12,5
1991	13,5	12,8	10,8	12,3
1992	14,1	13,4	10,8	12,2
1993	14,7	14,0	11,0	12,5
1993 az 1970 %-ában	165,2	162,8	137,5	140,4

A táblázatban látható koordinációs viszonyszámok mindkét számítás szerint közel azonosak, dinamikájában pedig szinte megegyezők. A fiatalkorúak, illetve a felnőttkorúak viszonyszámainak a számítási módtól függő ellentétes aránya (eltérése) pedig a népesség nem szerinti összetételének – a már jelzett – életkorral való kapcsolatából adódik. Nevezetesen a fiatalkorú népességben belül több a fiú, illetve a 18 éven felüli népességben belül nagyobb a nők aránya.

Eddigiekben csupán a nemek eltérő kriminalitását kívántuk bemutatni, jóllehet szükségképpen a fiatal- és felnőttkorúak kapcsolatában. A fiatalkor természetesen elsődlegesen büntetőjogi fogalom, amelynek a büntetőjogi felelősségrevonás és szankcionálás tekintetében van jelentősége. Ezt az életkort egyébként is jogszabályok határozzák meg, amelyek tértől és időtől, végeredményben társadalmi helyzettől függően eltérőek, illetve változóak. A bűnözésnek e két csoportra való tagolása azonban a mélyebb elemzés, de még az életkor szerinti értékelés szempontjából sem elengedő. Az életkor – mint demográfiai ismerv – jelentős szerepet játszik a kriminalitásban, nemcsak volumenének alakulásában, de a bűncselekmények struktúrájában is. A szélesebb körű elemzés érdekében a kriminológia az utóbbi évtizedekben már alkalmazza az "ifjú felnőtt" fogalmát, a 18–24 éves korúak csoportját. A megkülönböztetésnek reális alapja, hogy ezekben az életkorokban, sajátosságuk miatt nagyobb a bűnözési gyakoriság.

A *függelék III. sz. táblázatában* a kriminalitási arányszámok alapján számított korcsoportonként részletezett koordinációs viszonyszámok különbözőségei pedig feltehetően arra is utalnak, hogy a fiatalabb, valamint az idősebb korú nőknél relatíve az átlagnál is alacsonyabb a kriminalitás az azonos korú férfiakéhoz képest. Az 1990-es évek elején pl. egy fiatalkorú elítélre nőre 13–14 fiú elítél jutott, az 55 éven felülieknél is átlagosan egy női elítélre 12–13 férfi elítél jutott, míg a 35–54 éves korosztályokban ez az arány már csak 9–10 fő. Nem zárható ki azonban az sem, hogy az arányváltozások és eltérések mögött a már jelzett büntetőtörvényi dekriminalizációs módosítások hatására

bekövetkezett női bűnözés szerkezeti változása rejlik. Továbbá az is figyelembe veendő, hogy az 55 éven felüli női népesség már másfélszer nagyobb az azonos korú férfi népességénél.

Természetesen jelentősebb eltérések, sajátosságok a négy életévet átfogó fiatalok kriminalitásában mutatkoznak. 1990–93 közötti átlagban a fiúk aránya 93,3 % a lányoké 6,7 %, a felnőttkorúaknál jelentkező 91,8, illetve 8,2 %-kal szemben. Mint már jeleztük, az 1970-es évek elejéhez képest a női arányok jelentősen csökkentek mind az abszolút számok, mind pedig – bár kisebb mértékben – a kriminalitási arányszámok alapján. Nagyobb mértékben a fiatalok kriminalitása csökkent az 1990-es évek nagyobb ütemű fiú kriminalitás növekedésével szemben. Az elmúlt 25 évben mindkét nemnél magasabb volt a fiatalok kriminalitási arányszáma. Az utóbbi években – a felnőttkorú férfiak kriminalitásának nagyobb ütemű növekedésével már közelítik egymást, de még 1993-ban is 3 %-kal magasabb a 100000 fiúra jutó elítéltek gyakorisága. A nőknél általában kisebb különbséggel 1991-ig volt magasabb a fiatalok hasonlóan mért kriminalitása (L.: *függelék II. sz. tábla*).

Hazánkban jelenleg 14 éves kortól kezdődik a büntetőjogilag vétőképes kor. Ettől kezdve 18–19 éves korig felgyorsult növekszik a kriminalitás. 1990–93 közötti átlagban a fiatalok elítélteken belül a 14 évesek 13 %-ot, a 15 évesek 23 %-ot, a 16 évesek 28 %-ot és a 17 évesek 36 %-ot tettek ki. Az egy lány elítéltekre eső fiú elítélési arány az évek sorrendjében 10,6, 12,3, 12,5 és 16 azaz a négy év átlagában 13,3 a 100000 azonos nemű és korú kriminalitási arányszámok alapján.

Az 1970-es, 1980-as években mind a férfiaknál, mind a nőknél a 20–29 éves életkorig mérsékelt csökkenés vagy stagnálás következett, és 30 év után jelentkezett az életkor növekedésével az egyértelmű, fokozatosan gyorsuló csökkenés. Csupán az utóbbi két évben tolódtott ki egy mérsékelt növekedés a 24 éves korig – amint az a *függelék II. sz. táblázatából* kiolvasható.

#### A családi állapot hatása a bűnözésre

Az közzismert, hogy a jogerősen elítéltek családi állapot szerinti összehasonlítására az abszolút számbeli adatok nem alkalmasak az egyes családjogi csoportok eltérő nagysága, illetve aránya miatt. Összehasonlítási alapként tekinthetjük viszont a kriminalitási intenzitásokat kifejező 100.000 azonos családi állapotúakra vetített jogerősen elítéltek arányait. E mutatók alapján hosszabb távon, akár 100 évre visszamenőleg is, a legnagyobb intenzitású bűnözés – mindkét nemnél – az elváltaknál, majd a nőtlen-hajadon kategóriákban jelentkezik. Ezeket követi előbbieknél a házasság felére-harmadára csökkenő intenzitása, illetve az özvegyek átlagosan mintegy tízedére csökkenő kriminalitási aránya. Önmagában azonban csak a jogi családi állapot szerinti megkülönböztetés sem ad pontos képet a kriminalitás eltérő intenzitásáról. Torzítólag hat ugyanis egyrészt (általánosságban) az egyes csoportok – többé-kevésbé – eltérő korstruktúrája, másrészt az a tény, hogy a demográfiai nyilvántartások, kiadványok adatai csak a de jure házasság kategóriára vonatkoznak, és nem tesznek (megfelelő statisztikai információ hiányában nem is tehetnek) megkülönböztetést

- a jogi és egyben ténylegesen is együttélő házasságok,
- a jogilag házasságok, de ténylegesen már különélők, továbbá
- az élettársi kapcsolatban élők között.

Amint azt az előbbieken jeleztem, az eddigiekben kiemelt időszak adatai is (l.: a *függelék IV. sz. táblát*) igazolják, hogy a férfiaknál egyértelműen az elváltaknál mutatkozik a legmagasabb kriminalitási intenzitás. Átlagosan mintegy háromszorosa a felnőttkorú férfi lakosságra vonatkozó kriminalitási aránynak, jóllehet 1991 óta ez már csak kétszeresére csökkent. A nők tekintetében némileg módosult a nagyságrend. Egyrészt az elvált nők kriminalitási aránya korábban is átlagosan csak kétszerese az összes felnőttkorú női aránynak, de az így számított bűnözési intenzitás szempontjából 1991–1993 között nagyságrendileg már a második helyre szorult a hajadonok mögött. Ezekben az eltolódásokban szerepet játszhatott a házassági életkornak az utóbbi években érzékelhető növekedése is. (Például 1993-ban a 18–19 éves korban a nők 88 %-a még hajadon, illetve a férfiak 92 %-a nőtlen; vagy a 20–24 éves életkorban is a nők közel 50 %-a hajadon, míg a férfiak 76 %-a még nőtlen); így a nagyobb súlyú 20–39 éves hajadonok viszonylagosan magas kriminalitásának következménye, hogy 1993-ban a 100000 hajadonra jutó elítéltek száma 293 fő, a női elváltak 268 fős intenzitásával szemben. Sőt a 30–34 éves hajadonok 588 fős kriminalitási gyakorisága már a súlyoktól függetlenül felülmúlja a női elváltak 527 fős intenzitását. (L.: 3. sz. *táblát*)

Figyelmet érdemel még a 18–19, illetve a 20–24 éves korcsoportok elváltjainak kiugróan magas kriminalitása (lásd 3. sz. *táblát*). Bár ezek száma, s így aránya is kicsi a felnőttkorú népességben belül – a nőknél 2,5 %, a férfiaknál 0,8 % –; de a 18–19 éves férfiak kriminalitási aránya 1993-ban 54 % (a 28 elváltból 15 fő elítélt), e korcsoportbeli nőknél pedig 1,8 %. Kisebb mértékben ugyan, de hasonló a helyzet a 18–19 éves házas és özvegy férfiaknál (11, illetve 20 %), valamint a 18–19 éves házas, illetve a 20–24 éves özvegy nőknél; előbbieknél 3, utóbbiaknál 18 % a kriminalitási arány. Ezek a jelenségek már nem magyarázhatók önmagában az életkori sajátosságokkal; nevezetesen azzal, hogy minden családi állapotbeli kategóriában negatív korreláció áll fenn az életkor és a bűnözés intenzitása között. A jelzett adatok mögött már a fiatalkori házasság halmozott problémáit kellene vizsgálni, amelyre viszont a konkrét egyedi esetek ismeretének hiányában nincs lehetőség.

A családi állapot szerinti kriminalitás időbeni mozgását illetően a *függelék IV. sz. táblázatából* is kitűnik, hogy a legkiegyenlítettebb mindkét nemnél az elváltak, egyébként legmagasabb bűnözési intenzitása. A vizsgált 23 év alatt arányaiban szinte változatlan. Hasonló a helyzet az özvegy nők – legalacsonyabb szintű – kriminalitásánál is. Jelentős változás következett be viszont a nőtleneknél, akiknél az 1970-es bázison 1993-ra 77 %-kal növekedett a 100.000 nőtlen lakosságra vetített elítéltek száma. Ez idő alatt közel azonos mértékben 75,5 %-kal nőtt az özvegy férfiak kriminalitása. Különösen magas ez a 20–39 éves korcsoportokban, amelyekben megelőzik a nőtlenek intenzitását. Figyelemre méltó azonban a házas férfiak 43,6 %-os növekedése is. Még szomorúbbak ezek az adatok, ha figyelembe vesszük, hogy a fokozottabb intenzitás az 1990-es években (3 év alatt!), a büntető eljárás időbeni elhúzódása mellett következett be. A nőknél csupán a hajadon kategóriában jelentkezett jelentős, 50 %-os növekedés a vizsgált időszakban.

**Közbiztonsági bűncselekmények miatt jogerősen elítélt felnőttkorúak gyakorisága  
100.000 azonos családi állapotú lakosra számítva nem és életkor szerint  
(1993)**

Korcsoport	Nőtlen Hajadon	Házás	Özvegy	Elvált	Összesen
<b>férfiak</b>					
18–19	3161	10.581 <sup>x</sup>	20.000 <sup>xx</sup>	53.571 <sup>xxx</sup>	3300
20–24	3619	3620	5333	12844	3713
25–29	3893	2446	5535	7755	3261
30–34	3564	2038	7455	6380	2774
35–39	2408	1509	4376	4953	2075
40–44	1523	1179	2430	3399	1531
45–49	1163	863	1887	2269	1097
50–54	776	566	1133	1501	706
55–59	402	338	487	957	406
60–x	99	104	82	373	113
18–x	3074	1067	386	3317	1670
<b>nők</b>					
18–19	250	287	–	1786	262
20–24	350	204	1774	936	309
25–29	466	190	557	578	284
30–34	588	156	353	527	250
35–39	380	133	437	413	206
40–44	156	112	290	303	159
45–49	159	75	218	200	111
50–54	110	54	17	122	73
55–59	59	30	10	77	38
60–x	1	10	6	19	9
18–x	293	99	37	268	134

<sup>x</sup> 2958 fő házasságban 313 fő, 10,6 % elítélt.

<sup>xx</sup> 5 özvegyből 1 fő elítélt

<sup>xxx</sup> 28 elváltból 15 elítélt.

Összefoglalásként a *függelék IV. sz.*, illetve a *3. sz. tábla* adataiból két lényeges következtetésre juthatunk:

1. Az elítéltek családi állapot szerinti megoszlásában – mindkét nemnél – jelentősebb szerepet játszik az életkor. Ugyanis a 18–24 éves korosztályokban – eltekintve az özvegyek és elváltak kisebb számából is adódó magas gyakoriságoktól –

kiegyenlítettebb a kriminalitási arány. A házassági állapotnak a bűnözéstől való visszatartó hatása különösen a 20–49 éves nőknél tapasztalható, kisebb mértékben a 25–49 éves férfiaknál.

2. Önmagában a de jure házassági állapot szerinti megkülönböztetés nem ad lehetőséget reális összehasonlításra. Ugyanis csak a rendezett családi körülmények között élőknél (életkortól függetlenül, a fiatalokra is vonatkoztatva) feltételezhető a visszatartó hatás. A bűnügyi adatokból azonban az sem tűnik ki, hogy valamelyik házasság fél vagy családtag bűnelkövetése vezetett-e a házasság jogi vagy csak tényleges felbomlásához; avagy a bűnelkövetés éppen a házasság bármely okból történő megszűnésének következménye-e. Ezek kimutatása mellett is, a tisztítottabb kriminalitási arányszámok kialakítása érdekében a demográfiai felméréseknél (pl. a népszámláláskor és a reprezentatív jellegű háztartási statisztikában) indokolt lenne a tényleges családi helyzet pontosabb megismerése.

### Iskolai végzettség és a bűnözés

Ugyancsak problematikus – a megfelelő adatok hiányában – az iskolai végzettség bűnözésre gyakorolt hatásának vizsgálata is. A *függelék V. sz. tábla* abszolút számbeli adatai alapján kiszámítható, hogy az írástudatlan, tulajdonképpen semmilyen iskolát nem végzett elítéltek száma összességében 1970-ről 1990-re 37 %-ra esett vissza; az általános (elemi) iskolát végzettek, illetve ebbe az iskolatípusba jártak (járók) elítélteinek száma 80 %-ra csökkent. Az időszak alatt a középiskolai végzettségű elítéltek száma 285 %-ra, a diplomás elítéltek száma pedig 156 %-ra növekedett; miközben az összes elítéltek száma a jelzett két évben szinte változatlan maradt (100,5 %).

Még jelentősebb eltolódások mutatkoznak az iskolai végzettség szerinti elítélteknél 1990 és 1993 között, amikor is az általános (együttes) 58 %-os növekedés mellett az írástudatlanok 16 %-os, az általános iskolát végzettek 46 %-os növekedésével szemben a középfokú iskolába járók, illetve végzettek, valamint a felsőfokú végzettségű elítéltek száma megkétszereződött, holott ezek száma a népességben belül ilyen mértékben nem változott három év alatt.

Az abszolút számok – természetesen – ez esetben sem nyújthatnak reális alapot az összehasonlításra a különböző végzettségű csoportok eltérő számszerű nagysága, illetve több tulajdonság szerint is eltérő struktúrája miatt. Közismert, hogy az elmúlt évtizedekben az iskolázottsági színvonal jelentősen javult, valamint például az analfabéták zöme az idősebb korosztályokból tevődik össze, ahol lényegesen kisebb a bűnözési gyakoriság. Végeredményben az abszolút számokból csak az derül ki, hogy a közép-, illetve a felsőfokú elítéltek száma növekedett jelentős mértékben, amely viszont azt a téves létszámot kelthetné, mintha az iskolai végzettség és a bűnözés (itt jogerős elítéltek) között pozitív korreláció állna fenn.

E tekintetben már realisabb képet kapunk az iskolázottsági szint szerinti megoszlások %-os összevetése alapján (lásd 4. sz. táblát).

## Az iskolai végzettség szerinti %-os megoszlás a népességen és az elítélteken belül

Megnevezés	1970	1980	1990	1993
Iskolai végzettsége nincs				
A 10 éven felüli népességen belül	1,9	1,1	1,2	–
Az összes elítélten belül	4,2	2,5	1,6	1,2
Általános (elemi) iskolába járt*				
A 15 éven felüli népességen belül	51,4	66,1	78,1	–
Az összes elítélten belül	87,2	81,9	76,3	70,6
Középiskolát végzett**				
A 18 éven felüli népességből	15,5	23,4	29,2	–
Az összes elítélten belül***	6,9	13,0	19,5	24,8
Felsőfokú végzettségű				
A 25 éven felüli népességből	4,2	6,5	10,1	–
Az összes elítélten belül***	1,7	2,6	2,6	3,4

\* A népességen belüli adat csak a 8. osztályt befejezettekre, míg az elítéltek arányszámai minden általános iskolába jártra vonatkozik, függetlenül a végzett osztálytól.

\*\* A népességen belüli arányok csak a befejezett középiskolai végzettségűeket tartalmazza, míg az elítélteken belül a nem befejezett végzettségűek is szerepelnek.

\*\*\* A középiskolai, illetve a felsőfokú végzettségűek felnőttkorúakra vetített arányai értelemszerűen ezeknél némileg magasabbak, amelyek a függelék VI. sz. tábla utolsó soraiból kiolvashatók.

Természetesen a megoszlási viszonyszámok összehasonlítása sem problémamentes, mivel nincs lehetőség homogénebb csoportok összevetésére. Így például a népesség egészen belül az összehasonlítási alap az analfabétáknál (pontosabban az iskolába nem jártaknál) a 10 éves és idősebb népesség, vagy az általános iskolai végzettségűeknél az alsó korhatár 15 év, holott a büntetőjogilag vétőképes kor 14 év. Továbbá, amint azt a 4. sz. táblánál már jeleztem, az iskolatípusok szerinti összehasonlítások sem homogén kategóriák viszonyát tükrözik, nem is szólva az iskolai végzettséggel összefüggő egyéb eltérő (zavaró) demográfiai tényezők hatásairól. Ezek ellenére vagy ezekkel együtt is a jelzett arányok az iskolai végzettség kriminalitási nagyságrendjére és tendenciájára elfogadható becslést nyújtanak.

A legheterogénebb tömeg kétségtelen az iskolai végzettség nélküliek – feltehetően analfabéták – csoportja. Ezek aránya a népesség egészen belül időbenileg, az egyetemes fejlődés során, fokozatosan csökken. Tekintve, hogy ez a folyamat elsődlegesen az iskolaköteles korúak újabb és legújabb generációinál következett be, az írástudatlanok súlya mindinkább az alacsonyabb kriminalitási gyakoriságot jelző idősebb korosztályok felé tolódik el. Ennek eredményeként az iskolát nem végzettek aránya a 10 éves és idősebb népességen belül az 1970. évi 1,9 %-ról 1990-re 1,2 %-ra, az elítélteken belül pedig 4,2 %-ról 1,6 %-ra csökkent; sőt ez utóbbiak aránya 1993-ban már csak 1,2 %. A 4. sz. tábla adataiból egyértelműen kiolvasható, hogy az iskolai

végzettség nélkülieknél mutatkozott a bűnözés szempontjából a két kategória között a legnagyobb különbség, és úgy tűnik, a tendencia a kiegyenlítődés felé halad. Idevonatkozóan a függelék VI. sz. tábla adatai is ezt igazolják, amelyből az is kitűnik, hogy az elítélteken belül az írástudatlan nők bűnözési aránya a fiatalkorúaknál mintegy háromszorosa a fiúkéhoz képest, a felnőtt korban pedig átlagosan már ötszörös volt a női megoszlási kriminalitási arány.

A csak általános iskolát végzett elítélteken belüli aránya az 1970-es, 1980-as években – csökkenő tendenciával – átlagosan mintegy másfélszerese volt ugyanezen csoport 15 éven felüli népességen belüli arányának. 1990-re azonban e két kategórián belüli megoszlási arányok is kiegyenlítődtek – az elítélteken belül 76,3 %-ot képviseltek a népesség egészen belüli 78,1 %-kal szemben. Úgy tűnik, perspektivikusan e kategória a népesség egészen belüli aránya hosszabb távon csökkenni is fog a közép- és felsőfokú végzettségűek arányának növekedésével; míg az elítélteken belüliek arányának tendenciája egyértelmű csökkenést mutat – az 1970. évi 87,2 %-ról 1993-ra 70,6 %-ra csökkent.

A megoszlási arányszámok alapján a legnagyobb mértékű kriminalitási intenzitás a középiskolai végzettségűeknél jelentkezett. E kategórián belül az elítéltek aránya 284 %-ra növekedett 1970-ről 1990-re, míg ugyanezen időszakban a népesség egészen belüli arányuk csak 188,4 %-ra növekedett. Más megközelítésben ebben az iskolai csoportban 1970-ben 44,5 %-ot képviseltek az elítéltek, 1990-re pedig már 66,8 %-ra növekedett arányuk. Végeredményben is egyszerűbben megfogalmazva 1970-ben az összes elítélteknek 6,9 %-a került ki ebből a csoportból, 1993-ra pedig közel egy negyedét (24,8 %-át) alkották, és ezzel a középiskolai végzettségűeken belül nagyobb mértékben nőtt az elítéltek aránya, mint az egész népességen belül.

Már a függelék V., VI. sz. valamint a szövegben található 4. sz. táblázat adataiból is kiolvasható, hogy a felsőfokú végzettségűek kriminalitási intenzitása is növekedett a vizsgált időszakban. Míg 1970-ben az elítélteken belül összességében 1,7 %-ot képviselt, addig 1990-ben már 2,6 %-ot, sőt 1993-ban 3,4 %-ot jelentett. A csoporton belüli növekvő arányuk azonban kisebb mértékű volt, mint a népességen belüli részesedési arányuk. Ugyanis 1970-ben e kategória bűnözési intenzitása még 40,5 %-ot (1,7/4,2) jelentett, 1990-re pedig ez az arány 25,7 %-ra (2,6/10,1) csökkent. Még kedvezőbb képet kapnánk, ha a felsőfokú végzettségűeket csak a 25 éven felüli elítéltekhez viszonyíthatnánk.

Összefoglalásként: az iskolai végzettség kriminalitási hatását a megoszlási arányszámok összevetése alapján vizsgálva csak arra a következtetésre juthatunk, hogy egyrészt az iskolai végzettség nélküliek, valamint az általános iskolába jártak kriminalitási intenzitása magasabb, de dinamikájában csökkenő tendenciát mutat; másrészt az iskolai fokozat növekedésével bár alacsonyabb az intenzitás, de növekvő tendenciát jelez. Így például míg a középiskolát végzettek 18 éven felüli népességen belüli aránya 1970-ről 1990-re közel kétszeresére nőtt, addig az elítélteken belüli arányuk közelítően megháromszorozódott. Úgy tűnik: a középiskolába járóknál – a szakközépiskolákkal fellazulva – inkább az életkor, mintsem a formális iskolai fokozat jelenti a fontosabb szerepet a bűnözésben. Ezzel szemben az egyetemre, főiskolára jártaknál már érzékelhető a bűnözéstől visszatartó hatás, tekintve, hogy a felsőfokú végzettek aránya a népességen belül 1970-ről 1990-re 140 %-kal növekedett, míg az elítélteken belül csak 56 %-kal.

A bűnözési nagyságrendeket tömören csak az elítéltek egyes homogénebb csoportjainak a 100.000 azonos tulajdonságokkal rendelkező népességhez viszonyított kriminalitási arányszámok fejezik ki. Erre nézve azonban – megfelelő bontású adatok hiányában – itt részletes elemzés nem adható, így ez alkalommal az alábbiakban csak két év összevont adatainak bemutatására szorítkozom.

5. sz. tábla

**A jogerősen elítéltek gyakorisága iskolai végzettség szerint  
(100.000 azonos iskolai végzettségű népességre számítva)**

Év	Iskolába nem járt	Általános isk.végzetts.	Középisk. végzettségű	Felsőfokú végzettségű	Összesen
1970	1195	963	270	288	802
1990	693	552	400	178	490

Ezek az arányszámok, még ha nem is teljesen homogén adatok összevetéséből származnak (l.: 4. sz. tábla jegyzetét), már egyértelműbben jelzik az iskolai végzettség bűnözésre gyakorolt hatását. Ha figyelembe vesszük, hogy az iskolákba nem járt elítélteket a 10 éves és idősebb népesség hasonló csoportjához viszonyítottuk, akkor joggal feltételezhető, hogy ezek száma magasabb a büntetőjogilag vétőképes népességre számítva. Ezzel szemben az általános és középiskolás elítéltek kriminalitása feltehetően kisebb, mivel ezeket csak a 8. osztályt befejezett, illetve az érettségizettkre vetítettük. Az 5. sz. tábla kriminalitási arányszámainak időbeni összehasonlításától és értékelésétől itt el kell tekinteni, mivel az mind az elítéltek, mind pedig a népesség komplex homogenizált struktúrájának ismeretét igényli.

**Demográfiai tényezők és a bűncselekmények kapcsolata**

Eddigiekben – a lehetőségekhez képest – néhány demográfiai tényező kriminalitási hatását próbáltam érzékeltetni. A kriminológia szempontjából azonban fontos – vagy még fontosabb – annak vizsgálata, hogy a különböző demográfiai tulajdonságokkal rendelkező elítéltek milyen büntetőjogi normákat szegnek meg. Más szóval vizsgálni kellene a demográfiai ismérvek és bűncselekménytípusok közötti összefüggést, korrelációt. Sajnos a rendelkezésre álló adatok, de a tanulmány korlátozott terjedelme sem teszi lehetővé e kérdés behatóbb elemzését. Így ez alkalommal csak az emberölés és a lopás bűncselekmények, valamint a már érintett demográfiai ismérvek kapcsolataira térek ki, mellőzve a többváltozós kapcsolatokat, és az időigényesebb kapcsolatmérési módszereket. Továbbá az itt vázolt összefüggések csak az 1990–1993. évek közötti felnőttkorú elítéltekre vonatkoznak.



## Az emberölés és az életkor kapcsolata nemenként

Közismert, és e tanulmányban bemutatott adatok is igazolják, hogy a kriminalitásban a nemi hovatartozás mellett az életkor a legfontosabb demográfiai tényező. Láthattuk, hogy az abszolút számok, a megoszlási viszonyszámok, de még 100.000 lakosra vetített kriminalitás arányszámok alapján is általában 10–12-szer nagyobb a férfiak bűnözése. Továbbá az is kitűnt, hogy az életkor növekedésével – mindkét nemnél – fokozatosan csökken a kriminalitás. Az emberölés bünteténél – amelynél legmagasabb a felderítési arány – ez az általános érvényű tétel nem igazolható. Az évenkénti nemek szerinti abszolút adatok összevetéséből megállapítható, hogy a férfiak által elkövetett emberölések száma (váltakozva) csak háromszorosa-ötszöröse a nőkéhez képest, valamint az életkor tekintetében sem áll fenn következetesen az általános összefüggés, amint az az 1990–93. években lopás miatt elítéltek összegezett számából is részben már kitűnik.

### Az emberölések száma nemenként és korcsoportonként

Nem	18–24	25–39	40–x	Összesen
	éves korú elítéltek			
Férfiak	117	192	172	481
Nők	26	51	29	106
Együtt	143	243	201	587

Teljesen más képet kapunk e téren, amennyiben a nemek és korcsoportok szerinti emberölési büntettek elítélteit a megfelelő nemű és korú összes elítéltekhez viszonyítjuk. Egyértelműen bizonyítja ezt a következő összefoglalás, amely az emberölés miatt jogerősen elítélt felnőttkorúak gyakoriságát mutatja 100000 azonos nemű és korú elítéltre számítva. Tekintve, hogy évenként igen nagy a szóródás, az adatok az 1990–1993. évek átlagára vonatkoznak:

Nem	18–24	25–39	40–x	Összesen
	éves korú elítéltek			
Férfiak	173	189	369	223
Nők	477	551	570	536
Együtt	196	219	388	249
Nő/férfi arány %-ban	276	292	154	240

Ezek szerint az elítéltek homogénebb csoportjai közötti viszonyításban már a nők emberölési gyakoriságai a magasabbak. Összességében ez az arány közel két és

félszerese, a 40 év alattiaknál közelítően háromszorosa, de még a 40 éven felüli nőknél is másfélszerese a férfiakhoz képest.

Az életkor szempontjából is ellenkező tendencia érvényesül az általános mutatókkal szemben. Az emberölés miatt elítéltek gyakoriságai ugyanis – mindként nemnél – növekednek az életkorral. Különösen szembetűnő ez a tendencia a férfiaknál, ahol a 40 éven felüliek gyakorisága több mint kétszerese a 18–24 éves csoport arányának. Még meglepőbb, hogy a 60 éves és idősebb férfiaknál már 894 emberöléses elítélt jut 100.000 hasonló korú elítéltre, jóllehet az általuk elkövetett emberölés száma már "csak" 27.

A nőknél a magasabb gyakoriságok mellett kiegyenlítettebb a tendencia. A 40 éven felüliek csak 20 %-kal mulják felül a 18–24 éves csoport gyakoriságát, és a 60 éves és idősebb korcsoportban is "csak" 567 a kriminalitási arány; igaz a vizsgált időszakban csak két esetben, és az utolsó három évében ilyen korú nők nem követtek el emberölést. Ezek a tényadatok viszont arra az ismert megállapításra is utalnak, hogy kis számú előfordulás esetén az arányszámok mellett az abszolút számok ismerete is szükséges a valóság megismeréséhez.

### Az emberölés és az elítélt családi állapota

Amint azt a családi állapot szerinti megoszlásnál már tárgyaltam, és a függelék IV. sz. táblázatából is kiolvasható: a 100.000 azonos családi állapotú lakosra jutó elítéltek gyakorisága a férfiak csoportjában legmagasabb az elváltaknál. Ezt az 1990-es években mindinkább közelítette a nőtlenek csoportja, majd követték a házások, az előbbieket mintegy harmadára leszakadva, s mindvégig legalacsonyabb volt – bár növekvő tendenciával – az özvegyek gyakorisága. Némi módosulással hasonló volt a rangsor a nőknél is. Bűncselekményenként természetesen itt is módosulnak az elítélteken belüli eloszlások, gyakoriságok és az egymáshoz viszonyított arányok, amint az az emberölés miatt elítélteknél is kimutatható. Előbb azonban a teljesebb kép, az érzékelhetőség céljából indokolt lehet itt is az 1990–1993. években emberölés miatt elítéltek összegezett számait bemutatni családi állapot szerint.

Nem	Nőtlen Hajadon	Házás	Özvegy	Elvált	Különélő	Összesen
Férfiak	198	155	22	97	9	481
Nők	25	45	13	20	3	106
Együtt	223	200	35	117	12	587

Az abszolút számok is jelzik, hogy az emberölés bűncselekményében a nők már 18 %-ot képviselnek az 1990-es évek eleji általános és átlagos 8,5 %-kal szemben. Reális összehasonlításra azonban ez esetben is a 100.000 azonos nemű és családi állapotú elítéltre vetített négyéves átlagok szolgáltatnak alapot, amely a következő összefoglalásban tekinthető át:

Nem	Nőtlen Hajadon	Házass	Özvegy	Elvált	Különélő	Összesen
Férfiak	227	172	1099	294	260	223
Nők	445	521	1349	543	296	536
Együtt	241	202	1180	319	268	249
Nő/férfi arány (%)	200	303	123	185	114	240

A nemek szempontjából esődlegesen a házass nőköt kell kiemelni, akiknél az emberölési gyakoriság háromszorosa a házass férfiakhoz képest, amelyek általában családon belüli konfliktusos bűncselekményeket takarnak. Jelentős még a hajadonok kétszeres aránya a nőtlenekhez képest.

A családi állapot szempontjából figyelemre méltó az özvegyek gyakorisága, ahol a férfiak aránya csaknem ötszöröse az összesített átlagnak (1099/223), de közel azonos ez az arány az együttes átlagok esetében is. ( $1180/249=4,74$ )

#### Az emberölés és az iskolai végzettség kapcsolata

Az eddigi vizsgálat alapján megállapítható, hogy az elítélteken belül a nem, az életkor, a családi állapot szerinti emberöléses arányok, gyakoriságok többé-kevésbé eltérnek a lakosságra vetített kriminalitási arányoktól. Ezekkel szemben az emberölés bünteténél érvényesül az általános tétel, miszerint az iskolai fokozat növekedésével csökken a kriminalitás – a csoporton belüli növekvő tendenciával együtt is. (L.: függelék VI. sz. táblát is.) Az itt közölt 1990–1993. évek vonatkozó emberölés miatt elítélt felnőttkorúak számaiból is már erre következtethetünk.

Nem	Iskolába nem járt	Általános isk.végzetts.	Középisk. végzettségű	Felsőfokú végzettségű	Összesen
Férfiak	10	413	54	4	481
Nők	4	84	17	1	106
Együtt	14	497	71	5	587

Ezek az abszolút számok azonban csak a tényleges nagyságrendek érzékelését szolgálják, amelyekből kitűnik, hogy például a négy év során egyetlen felsőfokú végzettségű nő követett el emberölést. Ezek összefüggésében kell értékelni az alábbi, a 100.000 azonos nemű és iskolai végzettségű elítéltre vetített négyéves átlagos gyakoriságokat is:

Nem	Iskolába nem járt	Általános isk.végzetts.	Középisk. végzettségű	Felsőfokú végzettségű	Összesen
Férfiak	451	268	104	53	223
Nők	345	614	400	145	536
Együtt	415	296	126	61	249
Nő/férfi arány (%)	76	229	385	274	240

Figyelemre méltó, hogy az írástudatlan (iskolába nem járt) nők emberölési gyakorisága kisebb még a középiskolát végzettekhez, de kivételesen még az írástudatlan férfiakhoz képest is, annak ellenére, hogy minden korcsoportban magasabb a női analfabéták száma, illetve aránya. Ide vonatkozóan azonban a konkrét, egyedi esetek ismerete nélkül reális magyarázat nem adható.

### A lopás bűncselekménye és az életkor kapcsolata

Eredetileg a legnagyobb volumenű, a tulajdon elleni bűncselekmények egészét kívántam értékelni, amelyről megfelelő bontású adatok hiányát itt le kell mondani. Így maradt az elítéltek közelítően egyharmadát kitevő lopás vétsége és büntette miatt elítéltek együttes elemzése. Az 1990–1993. évek között nemek és korcsoportok szerinti lopások miatt elítéltek évi átlagos abszolút számaiból is lehet már következtetni arra, hogy a lopások száma csökken az életkor növekedésével, mivel az adatok eltérő nagyságú korcsoportokat takarnak.

Nem	18–24	25–39	40–x	Összesen
	éves korú elítéltek			
Férfiak	7.187	7.943	2.608	17.738
Nők	662	811	360	1.833
Együtt	7.849	8.754	2.968	19.571

Részletezés nélkül azt is meg kell jegyezni, hogy a férfiaknál összességében valamivel nagyobb a lopás büntetési aránya, míg a nőknél a vétségi arány átlagosan több mint kétszerese a lopás büntettének. A bűncselekmények súlyossága szempontjából ezek a minőségbeli eltérések a továbbiakban sem hanyagolhatók el.

A vizsgált évek átlagában a 100.000 azonos nemű és korú elítéltekre vetített gyakoriságok az alábbi összefoglalásban olvashatók:

Nem	18-24	25-39	40-x	Összesen
	éves korú elítéltek			
Férfiak	42.550	31.271	22.350	32.872
Nők	48.533	35.070	28.352	37.052
Együtt	42.996	31.588	22.939	33.223
Nő/férfi arány %-ban	114	112	127	113

Ily módon már egyértelműbben érzékelhető az életkor és a lopás bűncselekménye közötti negatív korreláció. A nemenkénti gyakoriságok pedig az emberölésekhez képest lényegesen kiegyenlítettebb képet mutatnak a mérsékelt női töblettel.

A lopás bűncselekménye és a családi állapot közötti kapcsolat viszont már lazább összefüggésre utal, amint azt a négy éves időszakban a 100.000 azonos nemű és családi állapotú elítéltekhez viszonyított adatok is jelzik:

Nem	Nőtlen Hajadon	Házass	Özvegy	Elvált	Különélő	Összesen
Férfiak	43.117	23.667	26.637	31.060	35.898	32.872
Nők	48.835	31.292	31.950	31.930	45.759	37.052
Együtt	43.456	24.333	28.364	31.147	38.135	33.223
Nő/férfi arány (%)	113	132	120	103	127	113

A nőtlenek-hajadonok relatíve magasabb lopási gyakorisága feltehetően inkább a fiatalabb életkorral függ össze. A különváltan élők magasabb gyakorisága pedig valószínűleg a zavarosabb anyagi helyzetükkel, illetve feltehetően deviáns magatartásukkal korrelál.

A lopás bűncselekménye miatt elítéltek és az iskolai végzettség között viszont igen szoros negatív kapcsolat áll fenn a 100.000 azonos végzettségű elítélre számítva, amelyet a következő adatok is igazolnak:

Nem	Iskolába nem járt	Általános isk.végzets.	Középisk. végzettségű	Felsőfokú végzettségű	Összesen
Férfiak	51196	38831	18509	4545	32872
Nők	56983	43102	16714	8973	37052
Együtt	53185	39179	18373	4916	33223
Nő/férfi arány (%)	111	111	90	197	113

Más megfogalmazásban az iskolába nem járt, kvázi analfabéta elítéltek (1990–1993. között 3.375 fő) több mint felét (1.795 főt, 53,2 %-át) marasztalták el büntetőjogilag lopás miatt. Ezzel szemben ugyanezen időközben a 8.238 egyetemi, főiskolai végzettségű elítéltből csak 405 főt, alig 5 %-át ítélték el lopás miatt. A nemenkénti gyakoriságokból (az írástudatlan nők által elkövetett emberölés mellett) még a lopás miatt elítélt középiskolai végzettségű nők mutatnak a férfiaknál alacsonyabb értéket.

Végezetül megjegyezni kívánom, hogy a lopás bűncselekménye miatt elítélteket tulajdonképpen a jövedelmi-kereseti relációjukban, anyagi helyzetük összefüggésében kellene vizsgálni, ilyen jellegű statisztikai adatok viszont ismeretlenek.

Mindent összevetve: ha eredeti szándékomhoz képest nem is sikerült még a főbb demográfiai tényezők és a bűnözés kölcsönhatásait sem tisztázni elfogadható módon, tekintsék e munkát műhelytanulmánynak vagy vitaalapnak, amelyben kimondva vagy sugallva a bűnözés jobb megismeréséhez kívántam módszertani megközelítést nyújtani.

# FÜGGELÉK

I. sz. tábla

**Közbiztonsági bűncselekmények miatt jogerősen elítéltek száma és %-os megoszlása nemeként, valamint fiatal-felnőtt korban**

fő

Év	Fiatalkorúak			Felnőttkorúak			Fiatal-felnőtt együtt		
	fiú	lány	összesen	férfi	nő	összesen	férfi	nő	összesen
1970	4441	501	4942	36782	4606	41388	41223	5107	46330
1980	4082	531	4613	45413	6308	51721	49495	6839	56334
1990	4807	349	5156	37969	3430	41399	42776	3779	46555
1991	5773	427	6200	53238	4927	58165	5901	5354	64365
1992	6441	457	6898	63436	5878	69314	69877	6335	76212
1993	6188	420	6608	61204	5556	66760	67392	5976	73368
1993 az 1970 %-ában	139,3	83,8	133,7	166,4	121,5	161,3	163,5	117	158,4

megoszlása %-ban

1970	89,9	10,1	100	88,9	11,1	100	89,0	11,0	100
1980	88,5	11,5	100	87,8	12,2	100	87,9	12,1	100
1990	93,2	6,8	100	91,7	8,3	100	91,9	8,1	100
1991	93,1	6,9	100	91,5	8,5	100	91,7	8,3	100
1992	93,4	6,6	100	91,5	8,5	100	91,7	8,3	100
1993	93,6	6,4	100	91,7	8,3	100	91,9	8,1	100

**Közbírók bűncselekmények miatt jogerősen elítéltek gyakorisága  
(100.00 megfelelő életkorú lakosra számítva)**

Év	Fiatal korú- ak össze- szen	18-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-x	Felnőtt korúak össze- szen
éves												
Férfiak												
1970	1155	2199	1969	1980	1661	1280	888	618	479	278	101	1026
1980	1582	3195	2272	2047	1758	1509	1173	796	528	315	85	1193
1980/ 1970 %- ában	137,0	145,3	115,4	103,4	105,8	117,9	132,1	128,8	110,2	113,3	84,2	116,3
1990	1498	2622	2189	2141	1704	1234	963	675	433	243	56	1041
1991	1677	3374	3286	2932	2337	1763	1313	927	613	365	97	1459
1992	1741	3728	3936	3445	2789	2301	1605	1113	748	416	115	1738
1993	1720	3300	3713	3261	2774	2075	1531	1097	706	406	113	1670
1993/ 1990 %- ában	114,8	125,9	169,6	152,3	162,8	168,2	159,0	162,5	163,0	167,1	201,8	160,4
1993/ 1970 %- ában	148,9	150,1	188,6	164,7	167,0	162,1	172,4	177,5	147,4	146,0	111,9	162,8
Nők												
1970	135	225	216	203	205	162	132	102	65	39	14	115
1980	218	398	317	240	233	210	184	142	98	50	12	150
1980/ 1970 %- ában	161,5	176,9	146,8	118,2	113,7	129,6	139,4	139,2	150,8	128,2	85,7	130,4
1990	115	221	205	166	132	122	104	74	50	19	5	83
1991	131	286	276	257	223	177	135	89	67	36	8	120
1992	130	345	317	306	274	221	165	111	76	32	8	142
1993	123	262	309	284	250	206	159	111	73	38	9	134
1993/ 1990 %- ában	107,0	116,4	150,7	171,1	189,4	168,9	152,9	150,0	146,0	200,0	180,0	161,4
1993/ 1970 %- ában	91,1	116,4	143,1	139,9	122,0	127,2	120,5	108,8	112,3	97,4	64,3	116,5

(A II. sz. tábla folytatása a következő lapon)



A II. sz. tábla folytatása

Év	Fiatal korú- ak össze- szesen	18-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-x	Felnőtt korúak össze- sen
éves												
Férfiak és nők együtt												
1970	653	1229	1105	1091	908	709	498	346	258	150	51	546
1980	919	1832	1317	1161	1004	858	660	458	303	172	43	646
1980/ 1970 %- ában	140,7	149,1	119,2	106,4	110,6	121,0	132,5	132,4	117,4	114,7	84,3	118,3
1990	826	1451	1219	1165	922	677	530	366	228	122	25	533
1991	925	1871	1815	1613	1284	968	720	497	321	182	51	749
1992	956	2083	2168	1899	1537	1158	878	600	391	207	51	891
1993	942	1820	2051	1799	1537	1141	837	593	371	204	50	854
1993/ 1990 %- ában	114,0	125,4	168,3	154,4	166,7	168,5	157,9	162,0	162,7	167,2	200,0	160,2
1993/ 1970 %- ában	144,3	148,1	185,6	164,9	169,3	160,9	168,1	171,4	143,8	136,0	98,0	156,4

III. sz. tábla

**100 női elítéltre jutó férfi elítéltek száma**  
(100.000 azonos nemű és korú lakosra vetített elítélési gyakoriságok alapján)

Életkor	Év					
	1970	1980	1990	1991	1992	1993
14-17	860	730	1300	1280	1340	1400
18-19	974	803	1186	1180	1081	1260
20-24	912	717	1068	1191	1242	1201
25-29	975	853	1290	909	1126	1148
30-34	810	755	1291	1048	1018	1110
35-39	790	719	1011	996	1041	1007
40-44	673	638	926	973	973	963
45-49	606	561	912	1042	1003	998
50-54	737	539	866	915	984	967
55-59	713	630	1279	1014	1300	1068
60-x	721	708	1120	1213	1438	1256
14-x	890	790	1260	1230	1250	1259

**Közzvádas bűncselekmények miatt jogerősen elítélt felnőttkorúak gyakorisága**  
(100.000 azonos családi állapotú lakosra számítva )

Év	Nőtlen Hajadon	Házass	Özvegy	Elvált	Házass+ Különélő	Összesen
	<b>Férfiak</b>					
1970	1736	743	220	3603	803	1026
1980	2235	820	241	3767	859	1193
1990	2087	602	214	2596	632	1041
1991	2187	882	297	3244	917	1459
1992	3272	1102	416	3606	1141	1738
1993	3074	1067	386	3417	1103	1670
1993 1970 %-ában	177,1	143,6	175,5	92,1	137,4	162,8
	<b>Nők</b>					
1970	195	95	33	277	112	116
1980	331	118	40	287	130	150
1990	213	57	19	180	65	83
1991	285	87	31	248	97	120
1992	321	105	36	293	118	142
1993	293	99	37	268	110	134
1993 1970 %-ában	150,3	104,2	112,1	96,8	98,2	115,5
Férfi/Nő növekedési arány %	117,8	137,8	156,6	95,1	140,0	141,0

**Közzététel büncselekmények miatt jogerősen elítéltek száma iskolai végzettség szerint**

Év	Írástudatlan		Általános iskolai		Középiskolai		Felsőfokú		Összesen	
	férfi	nő	férfi	nő	férfi	nő	férfi	nő	férfi	nő
	<b>Fiatalok</b>									
1970	84	31	4283	455	74	15	-	-	4441	501
1980	79	31	3770	480	233	20	-	-	4082	531
1990	30	6	4181	316	596	27	-	-	4807	349
1993	24	3	5210	367	954	50	-	-	6188	420
	<b>Felnőttek</b>									
1970	1268	665	32061	3522	2718	369	735	50	36782	4606
1980	780	532	37232	4631	6070	984	1331	161	45413	6308
1990	495	224	28586	2430	7765	673	1123	103	37969	3430
1993	542	303	42467	3715	15924	1303	2271	235	61204	5556
	<b>Fiatal-felnőtt együttes</b>									
1970	1352	696	36344	3977	2792	384	735	50	41223	5107
1980	859	563	41002	5111	6303	1004	1331	161	49495	6839
1990	525	230	32767	2746	8361	700	1123	103	42776	3779
1993	566	306	47677	4082	16878	1353	2271	235	67392	5976

**Közbiztonsági bűncselekmények miatt jogerősen elítéltek megoszlása iskolai végzettség szerint %-ban**

Év	Írástudatlan		Általános iskolai		Középiskolai		Felsőfokú		Összesen	
	férfi	nő	férfi	nő	férfi	nő	férfi	nő	férfi	nő
	<b>Fiatalok</b>									
1970	1,9	6,2	96,4	90,8	1,7	3,0	-	-	100	100
1980	1,9	5,8	92,4	90,4	5,7	3,8	-	-	100	100
1990	0,6	1,7	87,0	90,6	12,4	7,7	-	-	100	100
1993	0,4	0,7	84,2	87,4	15,4	11,9	-	-	100	100
	<b>Felnőttek</b>									
1970	3,4	14,4	87,2	76,5	7,4	8,0	2,0	1,1	100	100
1980	1,7	8,4	82,0	73,4	13,4	15,6	2,9	2,6	100	100
1990	1,3	6,5	75,2	70,9	20,5	19,6	3,0	3,0	100	100
1993	0,9	5,5	69,4	66,9	26,0	23,5	3,7	4,2	100	100
	<b>Felnőttek (férfi-nő együtt)</b>									
1970	4,7		86,0		7,4		1,9		100	
1980	2,5		80,9		13,7		2,9		100	
1990	1,7		74,9		20,4		3,0		100	
1993	1,3		69,2		25,8		3,7		100	

JÓZSEF BALÁZS

## DIE ROLLE DER DEMOGRAPHISCHEN FAKTOREN IN DER KRIMINALITÄT

(Zusammenfassung)

Nach der Angaben der in Ungarn wegen Verbrechen nach öffentliche Anklage rechtsfähig Verurteilten demonstriert und analysiert der Verfasser die Wirkung der meisten demographischen Faktoren (das Geschlecht, das Alter, der Familienstand, die Schulbildung) in der Kriminalität zwischen 1970–1993.

Es wird schon bei der Erörterung der oben Erwähnten auf die vielseitige Problematik eingegangen, demnach die Vergleichbarkeit nach der einzelnen demographischen Kennzeichen gestört ist.

In dem zweiten Teil der Studie wird der Zusammenhang zwischen den demographischen Kennwerten und den Verbrechentypen untersucht, namentlich: der Totschlag und der Diebstahl in der Verbindung der einzelnen demographischen Kennzeichen.



## Kemény Zsigmond választójogi nézetei a reformkorban

Magyarország a 19. század derekán jutott el odáig, hogy feudális társadalmának velejéig korhadtt szerkezete mélyreható változások után kiáltson. A felismert válság orvoslására akkor már több évtizedes múltra visszatekintő reformtörekvések igyekeztek gyógyírt találni: nagy lelkesedéssel, sok buktatóval, mérsékelt eredményekkel. A politikai küzdelmek legfőbb színtere az országgyűlés, alkotmányunk e kiemelkedően fontos intézménye volt, de nem hanyagolható el a politikai irodalom mezeje sem. A kor politikai és jogi problémáinak megoldására alternatívákat kereső írók, "státusférfiak" sorában rangos hely illeti meg azt a Kemény Zsigmondot, akinek gondolatai egészükben számos ellentmondást tartalmaznak, ám éppen ezáltal válik világossá, érthetővé az akkori társadalmi, politikai és közjogi viszonyok már-már kaotikus jellege.

A még harmincadik életévét sem betöltött Kemény Zsigmond az elsők között kísérelte meg felvázolni az átalakításra váró magyar társadalom körrajzát.<sup>1</sup> A múlt század negyvenes éveinek elején Erdélyben fellépő Kemény gondolatrendszere feltűnő jelenség volt; az anyaországban, a szorosabban vett Magyarországon e tekintetben leginkább báró Eötvös József hasonlítható hozzá, aki ugyancsak azidőtájt fogalmazta meg az "egészen átalakítjuk" reformgondolatot. Programjának tanulmányozása során szembeötlő, hogy alkata nem a forradalmaré, legalábbis a szónak nem abban az értelmében, miként azt példának okáért Petőfire szokás alkalmazni. Nála sokkal világosabban azonban akkor más sem látott, egy polgári forradalom lehetőségét a kor legnagyobbjai sem vették, nem merték reálisan számításba venni. "Széchenyi, Deák és Kemény Zsigmond egyformán tiszta lelkű vezéralakjai voltak a nagy kísérletnek, azonnbán ők aggodalmasan állottak a valóság talaján, és félve tekintettek a vakmerő követelések meredélyeire... ők nem tudták úgy elrúgni magukat a tehetetlen valóságok talajáról, hogy szabadon szárnyalhassanak a szabadság birodalma felé, ők nem tudtak forradalmárokká lenni."<sup>2</sup> – írja Erdei Ferenc. De meglepő-e, hogy a politikai élet elméletét és praxisát művelők megnyilvánulásai nem mutattak teljes konvergenciával a polgári forradalom irányába, amikor részint úgy tűnt, hogy a Nyugat-Európában lezajlott hasonló mozgalmaknak sem sikerült eredeti követeléseiket ideális formában megvalósítani és tartósan életben tartani – a törvényhozó és végrehajtó hatalom határozott és következetes különválasztását, a nagy tömegek bevonását a közjogi intézmények körébe stb. – részint minden józan számításnak figyelembe kellett vennie

---

<sup>1</sup> Lásd Barla Gyula: Kemény Zsigmond főbb eszméi 1849 előtt. Budapest, 1970.

<sup>2</sup> Erdei Ferenc: Kossuth Lajos azt üzenté. Budapest, 1942. (Magyarok könyvtára 5.) 16. p.

Magyarország erősen függő viszonyát a Habsburg birodalomhoz. Ez utóbbi tényezővel magyarázható leginkább az az ismert, sajátos jelenség, hogy számos idejélmúlt intézményt értékesnek fogadott el a magyar közélet és politikusaink nagy része, ha az egyszersmind az "alkotmány bástyájának" bizonyult. Kemény Zsigmond politikai gondolkodásának fejlődésében szépen megfigyelhető, miként lesz a pályakezdő municipalista a *Pesti Hírlap* munkatársainak sorában majdan a centralisták elvbarátja, miként foszlik szét a nemesi vármegye alkotmányvédő szerepébe vetett hite.<sup>3</sup>

## 1.

Kemény Zsigmond idealista történelemszemléletével<sup>4</sup> jól megfértek kedvenc politikai írójának, Montesquieunek *A törvények szelleméről* c. főművében kifejtettek. Különösen az a gondolat, hogy a társadalom erkölce és alapvető struktúrája az a két tényező, melyek egy nemzet létét, virágzását vagy bukását megmagyarázzák. A véletlen, hadiszerencse és más esetleges jelenségek csak ezeknek alávetetten jelentkeznek. Megállapítása szerint, aki "Montesquieuvel kevés szerepet tulajdonít népek sorsa intézésében a vakesetnek, s minden általános romlást vagy állandó boldogságot magának a nemzetnek bűneire vagy érényeire ró, az magasztos kéjézés részese akkor, ha egészséges, élettől pezsgő, szépre, jóra, nagyra s dicsőre eszélyesen és kitartólag törekvő hon polgára, mert biztosan reméli, hogy a józan számítás- és nemes fáradalmaktól a siker kimaradni nem fog."<sup>5</sup> Kézenfekvő ezek után, hogy az elmélyült antik műveltséggel rendelkező Kemény Zsigmond – híres volt arról, hogy rengeteget tudott az ókori szerzőktől szabadon, "fejből" idézni – párhuzamot látott Róma elzüllésének körülményei, okai (a gyűlések összeesküvéssé fajultak, a nép tekintélyét kigúnyolták, hasonlóan a törvényeket, a választások botrányokba fulladtak stb.) és kora törvényhatósági gyűlései, korteskedései között.

Kemény Zsigmond történelem- és társadalomszemléletére a legnagyobb hatást az alapok lerakásánál két nagyenyedi tanára, Szász Károly és Köteles Sámuel gyakorolta, közülük is Szász formált legtöbbet jellemén. Nagy érzékkel, rendkívül hatásosan fejtette ki, miként valósulhatnak meg a legelvontabb gondolatok a társadalmi gyakorlatban. A jog előadása keretében feladatának vonzóbb részét a jog eredetének kutatásában látta; Savigny követőjeként Szász Károly vallotta, hogy mind a szokásjog, mind a törvényi jog a történeti fejlődés eredménye, forrása pedig az ún. népszellem (Volksgeist), és a nemzet tömegében élő jogi elvekből fejlődik ki szükségszerűen a szokásjog és az írott törvény.<sup>6</sup> Egyetemes műveltsége, ismeretanyaga és rendszerező képessége lenyűgözte hallgatóságát, közte Keményt is, aki azt mondja róla szóló emlékbeszédében, hogy majd' minden enyedi diák mintaképe Szász Károly volt.<sup>7</sup> Köteles Sámuel Kant lelkes követőjeként a filozófiát oktatta, így Keményben ő is az etikusz szemléletet erősítette. Mindezek egybevetésével könnyen érthető, miért igyekezett Kemény minden

<sup>3</sup> Vö: Barla Gyula: Adatok a fiatal Kemény politikai tevékenységéhez és nézeteihez. In: Századok, 1976. 3. sz.

<sup>4</sup> Vö: Sőtér István: Eötvös József. Budapest, 1953. 108. p.

<sup>5</sup> Kemény Zsigmond: Korteskedés és ellenszerei (a továbbiakban: Korteskedés), in: Válogatott a történelemre. Budapest, 1982. 9. p.

<sup>6</sup> Magyar Tudós Társaság Évkönyvei. III. Harmadik osztály. 131-154. p.

<sup>7</sup> Kemény Zsigmond Összes Művei. XI. Budapest, 1907. 126. p.



felszólalását, írását, gondolatát úgy formába önteni, hogy azok a legszigorúbb erkölcsi elvárásoknak, a legmagasztosabb eszményeknek is megfeleljenek.<sup>8</sup> Világnézetének egyik fontos eleme az a komoly meggyőződés volt, hogy az erkölcs alapeszméi, a bűnről és erényről való általános fogalmak minden korban és társadalomban ugyanazok.<sup>9</sup>

## 2.

Az egész reformkor belpolitikai életének egyik legkirívóbb rákfénéje kétségkívül a megyei és országos választások során tapasztalt tengernyi visszaélés, korrupció volt, így a politikai pályáján ígéretesen induló Kemény Zsigmond figyelme is elidőzött e kérdésnél, sőt, mondhatni vesszőparipája lett. A király, I. Ferenc 1834. május 26-ra Kolozsvárott (erdélyi) országgyűlést hívott össze, ahol a végső vizsgáit letett Kemény idejének legnagyobb részét töltötte. Hamar felhívta magára a figyelmet, az ellenzék nagy alakjai – a fiatal gróf Teleky Domokos, Weér Farkas, az öreg Bethlen János gróf, Wesselényi Miklós – egyaránt barátságukra méltatták. Rokon lélekre talált Bölöni Farkas Sándorban is, akinek észak-amerikai utazásáról szóló műve azidőben érte meg második kiadását. Az országgyűlést ugyan szinte dolga végezetlenül bezárták, Kemény Zsigmond számára mégis jó iskola volt: a választási kérdésektől a politikai csatározások sűrűjéig mindent megtapasztalt. Marosvásárhelyen a királyi tábla jegyzőjeként egy évig dolgozott, és bár az ott élő kiváló jogtudóstól, Dósa Elektől sokat tanult, a jogászai pályától mégis elidegenedett: ebben nagy része lehetett magának a bíróságnak, mely Wesselényit pörbe fogta és kihallgatás nélkül elítélte.

Közéleti, publicisztikai tevékenysége igazából az Erdélyi Híradó szerkesztőségében bontakozott ki, ahol 1840-től dolgozott.<sup>10</sup> A következő évben nem írt a lapba semmit, 1842. elején viszont barátaival átvette a folyóirat szerkesztését, irányítását. Ő volt a lap vezéregyénisége.<sup>11</sup> Cikkeinek egyik visszatérő témája a politikai élet visszasságainak, közelebbről a választások tisztátalanságának ostorozása. A választási küzdelmek nyíltsága, korrektsége érdekében fontos garanciát látott a közvéleménynek a politikai életben betöltött szerepében, mintegy az elmélet próbájának színterét szánta neki. Előfeltételül a nyilvánosságot jelölte meg, mely a közvéleménynek egyben kifejeződése is. A legfontosabb közéleti fórumok (megye- és országgyűlések, politikai tanácskozások) sorában előkelő helyet biztosított a nézetek ütköztetésére a sajtónak, ahol "a polgárok minden köztette a ministertől le az utolsó bérkocsisig szabad vizsgálat tárgya. S ez mi minden egyébnél inkább fenntartja, fejti és gyarapítja a nemzet értelmességét, oltalmazza a gyámoltalant az igazságtalan, a gyengét az erős ellen."<sup>12</sup> Egy ideig úgy látta, hogy a visszaélések mögött rendszerint a főnemesek állnak. Az *Erdélyi Híradó* szerkesztőségének élén dolgozva szenvedélyes szavakkal illette az

<sup>8</sup> Vö. Sőtér István: Kemény Zsigmond történelemszemlélete, in: Nemzet és Haladás. Budapest, 1963.

<sup>9</sup> Vö: Kemény Zsigmond Összes Művei. X. Budapest, 1906. 270-271. p.

<sup>10</sup> Első jelentősebb irodalmi megnyilatkozása a Nemzeti Társalkodó 1837. december 5-iki és 25-iki számában olvasható. Már itt megnyilatkozik a történeti eseményeket etikus szempontból mérlegelő látásmódja. Ugyanez év végén – Gyulai Pál szerint 1838. elején – jelenik meg a mohácsi veszedelem okairól szóló értekezése.

<sup>11</sup> 1842-ben a megjelent száznégyszáz közül negyvennégybe ő írta a vezércikket. A következő évben is sok írást közölt, de nevét ritkán tűntette fel.

<sup>12</sup> Erdélyi Híradó (a továbbiakban: EH). 1842. április 5.

arisztokráciát, pedig ami az erdélyieket illeti, a kor viszonyai között nem volt méltányos ez a hozzáállás. Valószínűleg ő maga is szelídebb belátásra tért, mert több nyilatkozatában, írásában is igyekezett korábbi megnyilvánulásainak élet tompítani. Híres röpiratában<sup>13</sup> az arisztokrácia súlyát már nem kívánta csökkenteni, de megjegyezte, hogy "átalakulásunk megindult folyamának útjába torlasz ne vettessék, sőt előintézkedések emelkedjenek a mozgásba hozott új elemek szabályos és helyes iránybani vezetésére, s rés töressék a többi osztályzatoknak is, mennyire a higgadt országlati tan javallja, és sajátságos körülményeink elfogadhatóvá teszik, az *alkotmány sáncái* közé befogadhatására."<sup>14</sup>

Az 1836:11. tc. ha részlegesen is, de megtörte a nemesi adómentesség ősi kiváltságát és kimondta az úrbéri telken lakó nemesek porciófizetési kötelezettségét. Az országgyűlés bezárását követően a megyei rendek elhatározták az ily módon adókötelessé vált nemesek összeírását, ez azonban a legtöbb megyéhez hasonlóan Szatmárban sem történt meg. Egészen addig, míg az 1841. szeptember 13-16. közt tartott megyegyűlésen az első alispán ismét indítványozta a fenti törvénycikk végrehajtását és egyben a szolgabírák köteletségévé tette az összeírások elkészítését a decemberi közgyűlésig.<sup>15</sup> Az összeírások el is kezdődtek, ám nagy nyugtalanság közepette folytak. A feszült hangulatot a megyei konzervatív erők arra használták fel, hogy megbuktassák a szatmári ellenzék programját, az ún. 12 pontot.<sup>16</sup> Megbízott emberek járták a megyét, és az "ősi nemesi szabadságok" végleges elvesztésével, általános adókötelezettséggel rémisztgették a nemeseket. A megfélemlített, nekivadult "bocskoros" nemesség – kivált Tyukod és Csenger helységekből – nagy tömegben jelent meg az 1841. december 6-9. közt tartott nagykárolyi megyegyűlésen, mely botrányos lefolyású volt. Véres verekedések közepette zajlott le, és győzött a konzervatív párt – megbukott a 12 pont.<sup>17</sup> Országos visszhangja lett a dolognak, Kemény Zsigmond is tollat ragadott, hogy megírja *Néhány szó Szatmár megyéről a maga idejében* címet viselő cikkét.<sup>18</sup> Az ekkor még municipalistának számító Kemény Zsigmond a megyét féltette, s ennek megfelelően tártá olvasói elé azokat a nagykárolyi eseményeket, "melyek Szatmár megyének a napokban lefolyt közgyűlését soká emlékezetessé teszik; miként veszélyeztetik általok, ha járványossá fognak válni, féltett kincsünk, a megyei rendszer, és mi rövid időn az anarchia küszöbén találандjuk magunkat."<sup>19</sup> A korteseket igen rosszul csengő éllel emlegeti, a politikai mérközés tisztaságán ők ejtettek foltot. Nem is lehetett ez másként: a reakciós kisnemességet jól ismerő Kemény nyíltan kimondja, hogy ahol "az elvvitákra kortesek jelennek meg, az ellenzék szava megcáfolás helyett lerivalltatik, a korszerű indítványok metszőkéssel irtatnak ki, és ultima ratióvá az ólmos bot válik."<sup>20</sup> A véres események irányítójaként azt a kortesvezért szerepelteti, "ki ez egy részben jámbor ártatlansággal úgy vélé: bizonyos magasabb kör méltánylását meg fogja nyerni, ha – míg személyes bosszúját kielégíteni különben is szándéka volt –

<sup>13</sup> Ld.: Korteskedés.

<sup>14</sup> Korteskedés, 13. p.

<sup>15</sup> EH, 1841. szeptember 28.

<sup>16</sup> A "12 pont" a Szatmár megyei ellenzék országos hírű reformprogramja, főbb követelése: az országgyűlés elé terjesztendő programot, s szerkesztésére, véleményezésére állandó választmányt hívott életre. Lásd: EH, 1841. március 5, 16.

<sup>17</sup> A nagykárolyi megyegyűlés lefolyására nézve lásd: EH, 1841. december 17, 21, 24.

<sup>18</sup> EH, 1841. december 24.

<sup>19</sup> EH, 1841. december 31.

<sup>20</sup> Uo. Vö: *Tóth Gyula: Kemény Zsigmond reformeszméi 1843-ban. Tiszatáj, 1975. 29.sz. 12. p.*

a 12 pontokat mindenáron megbuktatja."<sup>21</sup> Leginkább azonban a nyers erőszak döböntette meg: "bűnös és következményeiben ki nem számíthatólag ártalmas vala azon tény, miszerint elvkérdések eldöntésére anyagi erő használtatott, s következőleg a legdrágább kincsnek – az észnek – ellensúlyául a sors mérlegébe Brennus kardja vettetett be."<sup>22</sup>

A nagykarolyi megyegyűléshez hasonló "kicsapongások" nem voltak ugyan ritkák, Kemény Zsigmonddal összefüggésben mégis említésre méltó a néhány évvel később, 1845. december 15-18. között lezajlott Bihar megyei közgyűlés, ahol Tisza Lajos adminisztrátor és konzervatív emberei rátámadtak a Beöthy Ödön vezette ellenzékre és véres verekedést provokáltak. A nagyszámú rossz tapasztalat birtokában lévő közvélemény az ellenzék elleni szervezett támadást látott az eseményekben. Kemény Zsigmond nem volt jelen: száraz, összegző stílusban mégis készített egy összefoglalót – talán az *Erdélyi Híradó* számára készült cikket írni belőle –, publikálásra azonban nem került az anyag. Kéziratát személyesen adta át 1846. áprilisában Wesselényinek, aki viszont megírta bele a cikket és meg is jelentette az *Augsburger Allgemeine Zeitung* 1846. július 29-iki számában.<sup>23</sup> A rekiós kisnemesség által képviselt és az eddigiekkel illusztrált nyers erőszaknak a közéletben, de különösen a választásokon megjelenő hatalmát illetve Kemény Zsigmond találóan az Andrássy Károly kitalálta szóval "bunkókráciának". Az a műveletlen, feudális előjogainak maradványaihoz foggal-körömmel ragaszkodó aljanemesség "alkotja a közgyűlést és hoz az igénytelen tárgyaktól kezdve a legbonyolultabbakig határozatokat, mellyeknek néhol kilenctized – máshol tán kilencvenkilenc százaléka semmit sem ért azon kérdésekhez, miknek megfejtése körül rendszerünk által magnus Apollónak tekintetik, csupán a születés és kutyabőr előnyei miatt" – írja csaknem elkeseredetten.<sup>24</sup>

A képviseleti demokráciára épülő állameszmény hamarosan megjelenik Kemény írásaiban, ám egyelőre még a megyerendszerrel keverten, sőt annak leple alatt. Elképzelése szerint a "képviseletivel párosított helyhatósági rendszer, ha jótékonyságát az egész tömegre kiterjeszti, egyedül képes annyi boldogságot megadni a népnek, mennyi formák által eszközölhető. A csupa képviselet magára az állítólagos nagyobb szám zsarnoksága alá helyezve, az igen széles körű municipium, helyi érdekek miatt, magasabb nézponctokig ritkán emelkednék."<sup>25</sup> A Bihar és Szatmár megye közgyűlésein rendszeresen részt vevő Kemény Zsigmond kénytelen személyesen megtapasztalni, hogy a nemesi vármegye tökéletesen alkalmatlan a polgári reformok ügyének tiszta és következetes képviseletére.<sup>26</sup> Ilyen élménykörből született meg a *Korteskedés és ellenszerei* c. röpirata, amelyben részletesen foglalkozott a választási visszaélésekkel és orvoslásuk lehetséges módzataival.

---

<sup>21</sup> A cikkben említett kortesvezér bizonyos Uray Bálint, Szatmár megye egykori népnyzó alispánja volt, aki a decemberi közgyűlésen kezdeményezte és irányította a 12 pont megbuktatását.

<sup>22</sup> EH, 1841. december 31.

<sup>23</sup> Kemény Zsigmond eredeti kéziratát a Wesselényi család levéltárából *Ferenczi* Zoltán tette közzé: A Bihar megyei 1845. december 15-i gyűlés leírása báró Kemény Zsigmondtól. Budapest, 1903. CXVI. kötet, 127-141. p.

<sup>24</sup> Pesti Hírlap (a továbbiakban: PH), 1847. június 1. 889.sz.

<sup>25</sup> EH, 1842. január 28.

<sup>26</sup> 1843. áprilisában tartották országszerte a megyék a május 14-ikén megnyíló pozsonyi országgyűlést megelőző követválasztó és utasításkészítő közgyűléseiket, ahol a konzervatívok és ellenzékiek összecsapása több helyen botrányos volt. Záróban például Deák Ferenc tiltakozásul nem is fogadta el követi megbízását.

A röpirat megírásának gondolata a nagykárolyi megyeházán történtek után fogalmazódott meg Kemény Zsigmondban, melynek vázlatához saját megjegyzése szerint 1843. május 10-ikén, Nagyváradon látott hozzá, részben a korteskedésnek és a megyerendszernak bírálatát, részben a magyar alkotmányreformról alkotott elképzeléseit megírandó.<sup>27</sup> Munkáját három részre osztotta, s négy füzetre tervezte, de csak kettő jelent meg. A dolgozat szövetén kirajzolódó alpmotívum a magyar alkotmány bírálata, a reform kérdése – municipalista felfogású alapállásból.

A korteskedést kettős (egyaránt rosszízű) értelemben használja Kemény; egyrészt úgy, "mint hivatalra és követségre eljuthatás végett használt lélekvásárlást, másodszor mint elvek megbuktatására gyakorlatba vett eszközt."<sup>28</sup> Az első változat ősrégről ismert, utóbbi azonban újkeletű: "a nyers erő zsarnokoskodása s végső fokon bunkókrácia, egy betolakodott új alkotmányos hatalom."<sup>29</sup> A korteskedésben súlyos társadalmi, politikai veszélyt látott: példák tömegével támasztotta alá lélekvásárló, erkölcstelen mivoltát. Ugyanakkor avval is tisztában volt, hogy makulátlan erkölcsű államélet nem létezik: "állhatatosan hiszem, hogy a megvesztegetés az alkotmányos országok organizmusának kikerülhetetlen következménye."<sup>30</sup> Mindazonáltal a korrupció megállapíthatóságát, leleplezhetőségét elképzelhetőnek tartotta – jelesül a fizetett hivatalok és a választott tisztségek mindenkori különválasztása által –, de annak is tudatában volt, hogy megvesztegetés-ellenes rendeletekkel nem lehet a bajt gyökerestől kiirtani. Már-már rezignáltan jegyezte meg egy későbbi cikkében: "korteskedni fognak az emberek a világ végeig, különböző cifra nevek alatt, s több vagy kevesebb botrányal. Egyszerűen azért, mert az alkotmányos élet nagy hatalmat ad a törvényhozóknak, s ahol erő és befolyás van, ott sem a csábokat, sem a visszaélést egészen kiküszöbölni nem lehet."<sup>31</sup>

Kemény Zsigmond – és kortársainak – nagy dilemmája: maradandó értéket képvisel a vármegye vagy nem? Gyengíti-e a korteskedés a megyét, a municipális rendszert, az "alkotmány védbástyáját"? Addigi tapasztalatai elég világosan megmutatták, hogy bukásra ítélt intézmény a nemesi vármegye, de ő sem tudott más szervezett erőt szembeállítani az elnyomó hatalommal. Ez a magyar reformkor egyik feloldhatatlannak tűnő ellentmondása. Kemény Zsigmond valóságos kötéltrácsot lejtett, hogy valamiképp egyensúlyban maradjon. Jól tudta, hogy amikor a korteseket ostorozza, csapása a megyét is éri. A megyerendszer gyökeres átszervezése viszont elképzelhetetlen a társadalom pilléreinek alapos átrendezése nélkül – annak pedig akkor még nem érkezett el az alkalmas ideje.

A "bunkókráciát" olyan kórnak tartotta, amelynek "diadala nemcsak haladási kérdéseink nagy részét taszítaná végveszélybe, de helyhatósági rendszerünket is megbuktatná."<sup>32</sup> Részletesen idézi a vármegyerendszer ellenfeleinek érveit, melyekkel nagyjából egyet is ért, ám bízik abban, hogy mégis keretül tud majd szolgálni egy

<sup>27</sup> A *Korteskedés és ellenszerei* c. röpirat vázlata Kemény Zsigmond hátrahagyott munkáiban jelent meg 1914-ben.

<sup>28</sup> *Korteskedés*, 17. p.

<sup>29</sup> *Korteskedés*, 18. p.

<sup>30</sup> *Korteskedés*, 19. p.

<sup>31</sup> PH, 1847. június 29. 905.sz. Vö: *Gyulai Pál: Bárány Kemény Zsigmond*, in: *Emlékbeszéd*. Budapest, 1879.

<sup>32</sup> *Korteskedés*, 56. p.

liberális, korszerű alkotmánynak is. Titkon reménykedik, hogy képes önerőből megújulni a nemesi vármegye; egy intézményt, amely évszázadokon át hűségesen szolgált a nemzetet, nem lehet egyszerűen sutba vetni! "Mi magyarok, ez ősi intézményt az idő és elvek rombolásaitól megóvtalmaztuk, s híven fogjuk védeni; mert azon remény táplál, hogy a hatalom visszaélése elébe körfalat von, s egyszersmind kapuit kinyitja a kor követeléseinek elfogadására."<sup>33</sup>

A Montesquieu-n iskolázott Kemény Zsigmond helyesen látta, hogy a "közállományi hatalmak" (= államhatalmi ágak) szétválasztása nélkül elképzelhetetlen a közjogi, politikai reform. A nagykorúvá érett nemzet politikai jelszavát ekként összegezte: "semmit rólunk rajtunk kívül", amely summázat egyben a hatalmi struktúra fő ágainak jelzett különválasztására, valamint a széles néprétegeknek e mechanizmusba való bevonására nézve is.

A képviselőlet problematikája a következő logikai láncszem. A közvetlen politikai képviselőlet gyengeségei szerint már a kiválasztási elvek során felszínre kerülnek; születési előjogok, vagyoni alapon történő sorolás, továbbá a földbirtokos, iparos és (ma így mondanánk:) értelmiségi egyenlő képviselőlete egyként rossz megoldás. A korabeli Magyarország politikai képletének ellentmondásos erői között őrlődő Kemény Zsigmond "vegyített" rendszert javasol, mindenesetre oly formában, hogy a törvényhozás hatalma legyen a végső és mindent átható garancia. A képviselők ne élethossziglanra, viszont csak érdemeik alapján nyerhessék el tisztüket.

A polgárosodás elkerülhetetlenségét hirdető Kemény Zsigmond ismételten visszatér a történelmi erők mérlegelése során a tömeg szerepének elemzéséhez. Szóhasználatában a tömeg nem mindig a gazdaságilag és emberileg kizsákmányolt, kétkezi munkát végző osztályokat jelenti, sőt a korteskedéssel összefüggésben sokkal inkább az elszegényedett kisnemességről beszél, mely szavazati jogának birtokában hallatja szavát és fitogtatja erejét a politikai intézményekben. Szerinte Angliához hasonlóan hazánkban is a falu és a mezőváros a reakció melegágya, melynek "csak három ősi szilvafája van, nem hét", és semmiféle becsületes (a nemesség szótárában lealacsonyító jelentésű) munkát nem végez. Megállapítása szerint a választások körüli visszélések a nyugati országokéval összevetve Magyarországon azért gyakoribbak és botrányosabbak, mert a megyerendszer nálunk sokkal nagyobb súllyal, hatáskörrel rendelkezik.

A politikailag és kultúráisan egyaránt iskolázatlan tömegnek a "kormányrúdhöz" engedését, sőt a tanácskozó terembe bocsátását nagy hibának tartotta Kemény Zsigmond. Okául az a félelem szolgált, hogy a bocskoros-kutyabőrös nyers erő a paraszti tömegekkel szövetségre egy új Dózsa-féle megmozdulást rögtönözhetne. A politikai jogok gyakorlásában részt vevők körét mindenképpen szerette volna tágítani, de csak addig a pontig, amíg kielégítően biztosítható e jogok élvezőinek erkölcsi és politikai felkészültsége.

A "zsibói bölényhez", Wesselényi Miklóshoz Kemény Zsigmondot szoros szálak fűzték; ez a barátság azonban nem akadályozta őt meg abban, hogy röpiratában ne tegye bírálat tárgyává egy, a *Pesti Hírlap* hasábjain megjelent cikkét,<sup>34</sup> melyben Wesselényi a visszaélések megszüntetésére két eszközt ajánlott: egy általános törvénycikket és egy föliratot. Elégletlennek, erélytelennek tartotta ezeket Kemény, mert a végrehajtást semmi

---

<sup>33</sup> Korteskedés, 57. p.

<sup>34</sup> PH, 1843. június 15. és július 16.

eszközzel nem ruházta föl, viszont nagy felelősséggel terhelné – Wesselényi javasklata nevezetesen az volt, hogy kapjanak megbízást királyi leirat útján a megyék, hogy erélyes eszközökkel szüntessék meg a súlyos kihágásokat. Éles szemmel vette észre Kemény, hogy a javasolt módszer megvalósulása esetén az udvari érdekeket szolgáló adminisztratív hatalom nyerne nagy teret a demokratikus haladás rovására. Rendőri erőszakkal, rendeleti úton egy mélyen gyökerező "nemzeti kórállapotot" nem lehet megszüntetni. Nem a megyéknek, hanem az országgyűlésnek feladata a visszélések kiirtása. Ezzel el is jutott a dolgok lényegi magvához: radikális változást csakis alkotmányos állapotunk mélyreható szerkezeti átalakulása hozhat.

A korteskedés és a vele kapcsolatos összes visszasságok megszüntetésére széles alapokon nyugvó alkotmányos reformtervet terjesztett elő. Tekintve azonban, hogy az alkotmányos politikai élet körüli vizsgálódása színhelyeül a megyét választotta, választási-szervezeti modellje is csak a megyegyűlésekre szabott. Az viszont kétségtelen, hogy e mikro-modellből kiolvasható az országos lépték is. Rendszerének "két ékköve van: a census, melyet Európa minden alkotmányos álladalmi elfogadtak és az úgynevezett intelligencia osztályának vagyonkimutatás nélküli jogképessége, mely sehol elég figyelemre nem vették. Ezen kellékeknek eszéyes vegyülete a polgári társaság végcélját leginkább teszi elérhetővé."<sup>35</sup> A tanácskozási és szavazati jogot, így az állam ügyeinek intézését tehát vagyoni censushoz vagy iskolai végzettséghez köti; álláspontja szerint az e két szempont által kiválogatottakra kell bízni az ország sorsát, a közösség boldogulását pedig az anyagi és erkölcsi haladástól, a szellemi tökéletesedéstől lehet várni. Az általános választójognak nem híve, mert "egy nemzet nem igazgattathatik másként jól, csak legfölvilágosultabb és legerényesebb polgárai által",<sup>36</sup> így hiba lenne a "míveletlen sokaságot" alkotmányos tényezővé tenni. A közvetett választás elvét – "melyből csak zsarnokság vagy fejtelenség származhat" – és a lélekszám szerint arányos közvetlen választójogot egyaránt elutasította.

Az állapotok javítása a kvalifikáció útján kell, hogy haladjon, melynek megvalósítása során tekintettel kell lenni az alábbiakra: a megyék és szervezetük meg ne változtassanak (viszont sürgős teendő volna a bírói függetlenség megteremtése!); a reformgondolatok oly módon nyerjenek megfogalmazást, hogy elfogadtatásuk a megyék akkori szótöbbsége mellett is kivihető legyen; a reformok gyakorlatba vételük során pedig rugalmasan illeszkedjenek a fennálló régi rendszerhez, végül a létrejövő új organizmus nyitott maradjon a további haladás felé. Ezek voltak azok az óvatosan megfogalmazott és tegyük hozzá, nem eléggé kikristályosodott javaslatok, amelyekben azonban benne rejlett az országos távlat is, és jól tudjuk, hogy a népképviselői választójogot bevezető 1848:V. tc. is – egy lényeges kivétellel<sup>37</sup> – a census és az intellektus szempontjait fejezte ki.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> Korteskedés, 180. p.

<sup>36</sup> Korteskedés, 120. p.

<sup>37</sup> Ez a kivétel egy általános megállapítás volt, amelynek értelmében az eladdig választójoggal bírók továbbra is szavazhattak: "Politikai jogélvezet azoktól, kik annak eddig gyakorlatában voltak, elvenni, a jelen országgyűlés hivatásának nem érezhetvén, mindazok, kik a megyékben és szabad kerületekben az országgyűlési követek választásában eddig szavazattal bírtak, e jog gyakorlatában ezennel meghagyatnak." (1. §) Hasonló elbírálásban részesültek a szabad királyi városok polgárai is [2. § e)].

<sup>38</sup> A Korteskedés és ellenszerei több örömet mint örömet hozott szerzőjének. Az első füzet legkedvezőbb visszhangja a konzervatív párt lapjában, a Világban jelent meg (lásd: Világ, 1843. október 14. 82. sz.). E dicséret érthetően kétes értékű volt. Kossuth sem nézte jó szemmel a megye és köznevelésének megtámadását. A Pesti Hírlap 1844. január 4-iki és 7-iki számában Kazinczy Gábor kritizálta Kemény

Az Erdélyi Híradó szerkesztését 1845. elején gróf Teleki Domokos vette át. Ez időtől Kemény Zsigmond újra bekapcsolódott a lap munkájába – javarészt saját neve alatt írta cikkeit –, figyelme azonban mindinkább az anyaország felé irányult. Ahogy hanyatlott ugyanis Erdély közéletében a politikai aktivitás, úgy nőtt a testvérházában. Ugyanez évben már-már a Pesti Hírlap szerkesztőségébe is sikerült bejutnia; eredményes levélváltás zajlott le báró Eötvös József – aki Szalay Lászlóval 1844. második felében vette át Kossuthtól a lap szerkesztését – és közte, ám közbejött az adminisztrátori rendszer. Eötvös és Trefort visszavonult, a Pestre menetel így egy ideig még váratott magára.<sup>39</sup> Végre az 1847. esztendő meghozta a várva-várt pillanatot: beléphetett a Pesti Hírlap szerkesztőbizottságába, ezzel a centralisták soraiiba. Jó viszonyt tartott fenn azonban a konzervatív párt vezérével, Dessewffy Emil gróffal, és gyakran ebédelt a fokozódó tisztelettel figyelt Széchenyi Istvánnál is.<sup>40</sup> 1847-ben megjelent írásai már teljesen centralistának mutatják – nem is tetszett ez Wesselényinek, aki erős hangú levélben dorgálta meg barátját.<sup>41</sup>

Délutánjait és estéit a szerkesztőségben töltötte, lázasan dolgozott. Tizenkét vezércikkben foglalkozott a korteskedés kérdésével, melyeket *Eszmetöredékek a korteskedés és ellenszerei körül* cím alatt foglalt össze. Nagy sikert aratott: Beksics Gusztáv szavai szerint úgy vonult be korteskedésről írt cikksorozatával a pesti sajtóba, mint egy "publicista-fejedelem".<sup>42</sup> Lényegében a röpiratában elkezdettéket folytatta, ám némileg más megközelítésben. Ott a megerendszer elutasítása még csak burkoltan, a "sorok között" tűnt föl, itt a szerző már nyíltan bírálja, sőt elítéli. Élesen szembe is került Kossuthal, aki még mindig több értéket látott a vármegyében, mint kivetnivalót. Kemény Zsigmond szóhasználatában ekkor már a megerendszer alapja az a "kortesember, kiről közjogunk több iudiciumok szerint azt látszik képzelni, hogy a függetlenségre elég vagyonnal és mindenféle alkotmányos jog gyakorlataira elég műveltséggel bír. Azonban nála történetesen éppen e kellékek hiányzanak."<sup>43</sup> A kortes számára a választás nem lehet lelkiismereti ügy. Oda adja voksát, hol jó szívvel megvendégelik, s mellé még némi pénzt is kap. Elvi kérdéseknél pedig úgy áll a dolog, hogy ha előjogairól vagy előítéleteiről van szó, többet kell, hogy ígérjen neki az, aki azokat szétrombolni, mint aki konzerválni akarja.

A korteskedés és a vele kapcsolatos választási visszaélések megszüntetésének kérdésében a korábbi írásaiban kifejtettekhez hasonlóan Kemény Zsigmond továbbra is vallja, hogy radikális változást csakis alkotmányunk, közjogunk új alapokra fektetése hozhat. Ideiglenes megoldásként azonban – talán Wesselényi hatására – már nem veti el

tanulmányát *Kortések Magyarországon* címmel. Annál élénkebben érdeklődött Széchenyi! A közvélemény azonban szinte tudomást sem vett a röpiratról – alig kelt el ötszáz példány belőle, ennek is egy része ajándék volt; a kiadás fele a szerző "nyakán" maradt. A tudományos élet viszont méltányolta érdemeit: 1843. október 7-én a Magyar Tudományos Akadémia levelező tagjává választotta Kemény Zsigmondot, 1844-ben pedig akadémiai nagyjutalomra ajánlotta művét.

<sup>39</sup> Vö: Ferenczi Zoltán: Báró Kemény Zsigmond levelei báró Wesselényi Miklóshoz. Irodalomtörténeti Közlemények X. Budapest, 1906. 358–360. p.

<sup>40</sup> Széchenyi naplója szerint 1846. augusztus 4-én ismerkedett meg Kemény Zsigmonddal. Nagyra becsülte egyéniségét, tehetségét. Rá akarta venni egy általa indítandó lap főszerkesztői tiszterére. Kemény ezt nem vállalta el: inkább vonzódott Széchenyi egyéniségéhez, mint politikai elveihez.

<sup>41</sup> Lásd: Irodalomtörténeti Közlemények XI. Budapest, 1907. 363. p.

<sup>42</sup> Beksics Gusztáv: A magyar doctrairek. Budapest, 1882. 50. p.

<sup>43</sup> PH, 1847. május 6. 875. sz.

a szigorúan, célszerűen alkalmazott adminisztratív erőszakot. Ezt írja: "aránylag nagy pénzbüntetést szabnék a lélekvásárosra és a kortesemberre csak annyit, melyfelől meggyőződhetnék, hogy a restauratioi stb. jövedelmekben, igazán véve, nincs semmi haszon, s következőleg kár utána nagyon áhítózni."<sup>44</sup> Egyebekben pedig a megyéket köteleznék szigorúbb fegyelem fenntartására, és keményebb büntetési tételeket alkalmazna a megyegyűlések, választások rendbontóira. Helyesen ismeri fel Kemény, hogy a szigorú büntetőjogi felelősségre vonástól csak abban az esetben lehet eredményt várni, ha a "kicsapongások" feletti ítélkezés nem a pártok által választott tisztviselőket illeti. Ismét eljut tehát Kemény a bírói függetlenség szükségességének felismeréséig, annak követeléséhez: "igyekezzünk büntető codexünkben a törvényhatósági ítélőszékeket oda módosítani, hogy ezeknek tagjai ne essenek periodicus választások alá alólról, s elmozdíthatatlanok levén, ne tétethessenek ki hivatalaikból, felülről."<sup>45</sup> A korrupciók szövevényét boncolgatva frappánsan foglalja össze a hatalom csatornáinak egybetorkollását. A megyei és országos tisztviselői sajátja ugyanis, "hogy jogkörében felolvad és összevegyül minden állományi hatalom- és functióból valami. Kormányzás, közkezelés, rendőrség, magánjogi és büntetőbírótság, a pörbefogástól kezdve a ténykérdés fölötti ítéleten át, egészen a büntetés kiszabásáig... Aztán egy kis szerep a hozott törvények magyarázata, felfüggesztése és kiegészítése körül."<sup>46</sup>

A javasolt reformok sorában elsőként a megyei tisztviselői jogkörének revízió alá vételét, majd ennek következtében célszerű szabályozását jelölte meg, mert mint írja: "megyéink törvényhatóságainak szerkezetét a heterogén elemek, a különböző állományi hatalmak és functiók összevegyítése, az ellenkező természetű köteleességeknek egy egyénre vagy testületre ruházása és a pártszenvédelem számára nyitott nagy befolyás miatt, összeférhetetlennek tartom több reformkérdéseinkkel."<sup>47</sup> Az állam közjogi szerkezetének gyökeres megújítása természetesen nem választható el az olyan velejéig feudális intézmények eltörlésétől, mint amilyen az ősiség, a nemesi adómentesség. Síkra száll az esküdtszékek felállítása mellett: "akárom, hogy viszonyaink józan felfogására épült census útján az esküdtszék életbelépjen."<sup>48</sup> További feladatot lát a követválasztások törvényességének országgyűlés általi verifikáltatásában, a követutatisítások megszüntetésében, és annak bevezetésében, hogy az országgyűlési követek több évre kapják mandátumukat. Ezek mindegyike összefügg egymással, a köztük tett megkülönböztetés célja pedig nem más, "mint a törvényhozó hatalomban rejlő állományi erőknél célszerű elhelyeztetése",<sup>49</sup> amely eredményében az államhatalmi erők egyensúlyát segítené. A követutatisítás rendszere azért is sarkallatos probléma, mert a választókerület és az utasítást adó testület nem azonos. Kemény Zsigmond meglátása szerint a követutatisítás az egészséges pártélet kialakulásának is komoly gátja: "... meg vagyok győződve – s bár csalatkoznám nézeteimben –, hogy az utasítási rendszer egyik főoka, miért nálunk szilárd pártok, minők például Angliában léteznek, nem alakulhatnak. S hol erős, tekintélyes és mély alapokra fektetett pártok nincsenek, ott meghasonlás, félrevonás, szakadozottság van – egy akol pedig sehol."<sup>50</sup>

---

<sup>44</sup> PH, 1847. május 9. 877. sz.

<sup>45</sup> PH, 1847. május 11. 878. sz.

<sup>46</sup> PH, 1847. május 21. 884. sz.

<sup>47</sup> PH, 1847. június 8. 893. sz.

<sup>48</sup> Uo.

<sup>49</sup> PH, 1847. június 20. 900. sz.

<sup>50</sup> PH, 1847. július 25. 920. sz.



A követutasításhoz kötődő másik kulcsintézmény a követigazolás, az ún. *verificatio*. A követigazolás ellenfelei (ti. azok, akik tagadták az országgyűlés beleszólási jogát) arra hivatkoztak, hogy a *verificatio* által a megyék autonómiáján esne sérelem. A megyei autonómiára építő államelméletet Kemény Zsigmond már jóideje anakronizmusnak tekintette. Várhatunk-e – kérdi – az országgyűléstől, "melynek annyi jogot sem engedünk, hogy megtudhassa, kik tagjai? s melynek minden lépéseit, nálánál kisebb testületek által tartott járszalagon vezetjük – olly erélyes reformokat, mik vérünket az elfajulástól megmenteni, s a nemzetet az európai nemzet-családok köztiszteletben álló osztályába emelni fognák?"<sup>51</sup> Máskülönb pedig a követigazolás amúgy sem sérti az autonómiát, mert ha azt a megye végzi, lényegében önbíráskodást folytat. Ha tehát a megye autonómiája alatt nem csupán a "bunkókrácia" autonómiája értendő, úgy a megyék valódi érdeke is inkább az volna, hogy pártatlan fél, az országgyűlés tegyen igazságot.

Szoros összefüggést látott Kemény Zsigmond az évenkénti országgyűlés megteremtése, valamint az utasítási jog eltörlése és a követigazolásoknak a megyék kezéből való kivétele között. A diéták színhelyéül Pestet, vagy az ős Budavárt ajánlotta. Gyakorló újságíró: nála jobban kevesen tudták, mit jelent az információk hitelessége szempontjából azoknak a közvéleményhez való gyors és pontos eljuttatása. Ehhez szabad sajtó szükségeltetik, azaz: "közlhessék hírlapjaink a nyilatkozók neveit; adhassák az országteremben elmondott szónoklatokat céljok szerint egész terjedésben vagy kivonatban; tárhassák föl a szönyegen levő, a vitatkozás alatti kérdésekről s azok folyamáról, igénytelen nézeteiket; ezen három pontból áll minden, mit a sajtóügyben, amennyiben az a diétai nyilvánosságra vonatkozik, tenni szükséges."<sup>52</sup>

A népképviselő gondolata újra előkerül, de világosan rámutat arra az antagonizmusra, amely egy feudális rendszerű állam és a legszélesebb néprétegek politikai jogokhoz engedése között feszül. Egy feudális társadalomban ugyanis politikailag, jogilag tökéletesen független személyek alig vannak. Nemcsak az alsóbb osztályok, a kiváltságosok is szoros személyes szálak által vannak egymáshoz fűzve – a rendi társadalom és jogrend lényegében nem ismerte a független individuum fogalmát. A népképvisellel párhuzamosan törhetetlen buzgósággal küzdött a cenzussal szabályozott egyenes választójogért, régi vágya megvalósulásáért. "Hiszem, hogy a qualificatiótól függ a magyar közjog jövődjéje. A szerint, amint a census fölkereseni fogja a műveltség különböző rétegeit, amint a rend szilárdítására és a szabadság terjesztésére független vagy megvesztegethető, értelmes vagy nyers erőket szólít föl – a szerint, ismétlem, megy át hazánk sorsa a political rendszerek közül egyikbe vagy másikba."<sup>53</sup>

Az utolsó rendi országgyűlés kijelölt tárgyai közül a városok rendezéséről szóló javaslat a kormány és a konzervatív párt szándékának megfelelően a rendezés alapjává a kétfokú választást tette. A municipalista Szentkirályi és Kossuth a vármegyét továbbra is alkotmánybiztosítéknak tekintvén azt akarták, hogy a városi követ éppúgy a megye képviselője legyen, mint a megyei követ. A kétfokú választást Kemény Zsigmond leginkább azért támadta, mert a tömegek politikai kultúrátlansága folytán a választás csak komédia: "semmi választási forma nem adhat véleményt azoknak, kiknek nincs véleményök; mert szegénységök, függetlenségök és tudatlanságuk miatt belátásuk

---

<sup>51</sup> PH, 1847. augusztus 15. 932. sz.

<sup>52</sup> PH, 1847. november 12. 983. sz.

<sup>53</sup> PH, 1848. március 3. 10146. sz.

hiányzik."<sup>54</sup> Ráadásul a kétfokú választásnak az utasítási rendszerrel való összefonódása is nyilvánvaló, hisz a megyéknél a választási és utasítási jog ugyanazon kezekben van.

Pozsonyba 1848. március 1-jén érkezett a hír, hogy Párizsban győzött a forradalom. Kossuth Lajos a szituáció nyújtotta alkalmat megragadva alkotmányt, "parlamenti kormányt" (= országgyűlésnek felelős minisztériumot) követelt. Indítványát s fölrati javaslatát március 3-ikán terjesztette be, melyet az egész alsó tábla egyhangúan magáévá tett. Ez a fordulat a centralistákat is meglepte. Kemény Zsigmond sietve értesítette Wesselényi Miklóst a nagy hírről – Kossuth iránti ellenszenve valósággal elpárolgott, ezt írta: "Magyarország történetében új korszak kezdődik: Kossuth határtalan erélyt fejtett ki a parlamenti kormány védelmében. Áldja meg az Isten őt! Győztünk végre!"<sup>55</sup> Az áprilisban szentesített törvények sorában az V. tc. valóra váltotta Kemény Zsigmond és a centralisták álmát; jelentősebb eltérés csak abban volt, hogy (mint arra fentebb utalás történt) a nemességnek és mindazoknak, akik azt bármilyen jogcímen addig bírták, generálisan meghagyta a választójogot.

1848 forradalma tehát feloldotta – vagy legalábbis úgy tűnt – azokat a feszültségeket, ellentmondásokat, melyeknek megszűnésében Kemény állhatatosan hitt, de a kivezető utat nem forradalomtól várta. Az átalakulást néhány hónappal később így összegezte: "Nép lépett az osztályok, képviselűház a rendek helyére, felelős minisztérium a közigazgatás élére. A feudális viszonyok feloldattak; a megyerendszer más alakot nyert; az ösiségi viszonyok folyamata megállítatott."<sup>56</sup>

A reformkor kiemelkedő gondolkodói közül Kemény Zsigmond nem csupán a legjelesebbek egyike volt, hanem egyben megtestesítője is a vívódó korszaknak;<sup>57</sup> töprengéseinek újraolvasása, tanulmányozása azért lehet hasznos ma is, mert keresztmetszetét adják a kor legnagyobbjait átható örlődésnek. Pazar illusztrációja a koncepciózusan jobbat, haladót akarók törekvései és a fennálló, mozdíthatatlannak tűnő rendszer közt feszülő ellentmondásnak.

---

<sup>54</sup> PH, 1848. január 4. 1012. sz.

<sup>55</sup> Erdélyi Múzeum, XVI. 1899. 663-664. p.

<sup>56</sup> PH, 1848. december 31. 253.sz.

<sup>57</sup> Lásd: Papp Ferenc: Bárá Kemény Zsigmond I-II. Budapest, 1922-23.; Keresztury Dezső: Bárá Kemény Zsigmond. Budapest, 1943.

## ELEMÉR BALOGH

### REFORMIDEEN ZUM WAHLRECHT IM VORMÄRZ VON ZSIGMOND KEMÉNY

(Zusammenfassung)

Freiherr Zsigmond Kemény ist einer der bedeutendsten ungarischen Figuren der politischen und juristischen Denkens im Vormärz. In dieser Abhandlung werden seine Reformideen – Kritiken, Vorschläge, Analysen – zur damaligen, hochinteressanten Frage: Wahlrecht untersucht. Es ist klar zu bemerken, wie vom Apologet des feudalen ungarischen Komitat (= Munizipalist) im Kreis und unter dem Einfluß der sog. Zentralisten<sup>58</sup> begeisterter Anhänger der "parlamentarischen Regierung" wird.

Vor der März-Revolution von 1848 lebte Kemény in Siebenbürgen,<sup>59</sup> wo er geboren war und die Schulen besucht hat. Seine publizistische Tätigkeit hat sich zu einer Zeitschrift *Erdélyi Híradó* geknüpft. Er hat den reaktionären Kleinadel besonders scharf kritisiert: ihre politische Dominanz in den Komitaten nennt treffend "bunkókrácia"<sup>60</sup> – aus einer in diesem Themenkreis gefassten ihrer Handschriften hat sein Freund, Freiherr Miklós Wesselényi in der *Augsburger Allgemeine Zeitung* (am 29.07.1846) einen Artikel veröffentlicht. Zu dieser Zeit kann man Kemény als einen Repräsentanten der Munizipalisten annehmen, jedoch mit einem kritischen Akzent. Das Munizipium, das Komitat war eine gegensätzliche Institution: aus einer Seite verkörperlichte die "Schutzbastei" der ungarischen nationalen Unabhängigkeit gegenüber Wien, aus anderer Seite aber galt als Nest der feudalen politischen Kräften in der Provinz.

Ab 1847 arbeitete Kemény in der späteren Hauptstadt (Pest) als einer Redakteur der damaligen berühmtesten Zeitung *Pesti Hírlap*. Die politische Auffassung der hiesigen Publizisten gehörte mehrheitlich den Zentralisten, die die Vertreter einer radikalen, jedoch nicht revolutionären Verfassungsreform waren. Kemény hat ein Duzend Leitartikel in der *Pesti Hírlap* über die Stimmenwerbung geschrieben, wobei diese Tätigkeit von ihm (wie auch früher, jetzt aber wesentlich bestimmter) verurteilt wird. Das veruraltete Komitatswesen lehnt er ganz offen ab und nimmt eine Stellung für den Schutz eines souveränen Reichstages.

---

<sup>58</sup> Zentralisten: Benennung der damaligen Vertreter des ungarischen Liberalismus. Ihre wichtigste Bestrebung war, die Gründung einer parlamentarischen Monarchie, jedoch innerhalb des Habsburger Reichs.

<sup>59</sup> Nach dem Vertreiben der Türken aus Ungarn (1687) wurde Siebenbürgen, das im Mittelalter als kohärenter Teil des ungarischen Königtums galt, nicht zum "Mutterland" zurückgeschaltet, sondern im Sinne der *Diploma Leopoldinum* (1691) als Fürstentum (seit Maria Theresia Großfürstentum) dirigiert. In Siebenbürgen waren folglich selbständige Reichstage gehalten.

<sup>60</sup> Ein Wortspiel, schwer übersetzbar: bunkó = Kolben; das Wort will also die rohe Macht der Übergewalt des korrupten Kleinadels zum Ausdruck bringen.



## **A műszaki szellemi alkotások jelentősége, jogvédelme, jogharmonizációs feladatok**

1. A műszaki szellemi alkotások: a szabadalom, a használati minta, a know-how és az újítás jelentős eszközök a piaci versenyben, elősegítik azt, hogy a gyártmányok, új technológiák és eljárások révén a termékek magasabb használati értékekkel rendelkezzenek, így előnyösebb feltételek mellett kerüljenek hasznosításra, ezáltal a befektetett tőke gyorsabban, nagyobb többletnyeréssel térül meg. A többletnyerésnek a lehetősége már korábban is adott volt, azonban a fejlett piacgazdasággal rendelkező országokhoz képest megfelelő hatékonyságú pénzügyi eszközök (pl. hitel, kockázati tőke, jelentős adókedvezmény, alapítványok stb.) segíthetik elő ezt a folyamatot.

Jelentőségére figyelemmel az érdekeltségi rendszer egészének megújítását igénylik a jelenlegi szabályok, az erkölcsi-társadalmi megbecsülés mellett szélesebb körű lehetőséget kell biztosítani a magasabb szintű műszaki alkotó munka elismerésére. Olyan innováció-orientált, többletnyerés-érdekeltségű rendszer kiépítése szükséges, hogy a központi rendelkezéseken túlmenően a gazdasági egység autonómiája érvényesüljön speciális ösztönzők kialakításával.

Az iparjogvédelem körébe tartozó intézmények az innováció alapvető forrásaként meghatározó jelentőségűek az áru értéke, használati értéke, értékesíthetősége, versenyképessége szempontjából. Az innováció-novum-újdonosság eredetileg megújulást (újítást) jelentett. Először Schumpeter osztrák (később) amerikai közgazdász 1912-ben "A gazdasági fejlődés elmélete" c. művében az innovációt a következőkben fogalmazta meg: "Innováció a gazdasági alany kezdeményező javaslata, amelynek megvalósítása megváltoztatja a piac helyzetét." Azóta számos, részben eltérő meghatározás született, de lényegében azonos tartalommal. Célszerűbb, ha innováción egy folyamatot értünk, amely magában foglalja a kutatás, fejlesztés, kísérleti gyártás, termelés, marketing és értékesítés láncolatát, ahol minden elem kölcsönös hatással van egymásra. Az innováció tehát tudatos cselekvés, átfogóan elemzi a termelést, terméket, a piac kívánalmait, értékeit, életét.

Az iparjogvédelem a megalkotott műszaki gondolat, ismeret tapasztalati vonatkozásait védi az engedély nélküli hasznosítás, a bitorlás ellen. Ezt a monopolhelyzetet biztosítja a jog, amely elsődlegesen az innovációs többletnyerésre van kihatással.

Az iparjogvédelem által is ösztönzött műszaki innováció a nagyobb termelékenységet, a termékek fokozott piaci versenyképességét jelenti a gazdasági életben, különösen a külgazdasági kapcsolatokban, az áruk exportjának piacvédelmében.

A nemzetközi piacon elsősorban a magasabb szellemi hányadot tartalmazó termékek értékesíthetők, ezekre köthetők licencia, illetve kooperációs szerződések.

A társadalom számára mindig is nagy jelentőséggel bírt a feltalálói tevékenység, amely alapvetően befolyásolta az egész gazdasági életet. A műszaki fejlődés eredményei révén vált egyre korszerűbbé az ipar, a kereskedelem, s ezzel párhuzamosan nőtt a jelentősége az iparjogvédelemnek. Az innováció és ipari tulajdon értékelésére példaként az irodalom Japánt említi elsőként, ahol "évente 1 millió lakosra számítva kb. 2700 belföldi szabadalmi jelentést nyújtanak be. Az idevágó számadatok Norvégiában kb. 250, Dániában kb. 360, Finnországban kb. 450, Svédországban kb. 550, Németországban kb. 570 és az USA-ban kb. 370." (A hazai adatokat külön elemezzük.)<sup>1</sup>

Az innovációs tevékenység nagy anyagi kockázattal jár, jelentős szellemi és szervezési többlettevékenységet igényel, amit csak akkor lehet vállalni, ha ennek eredményeként megfelelő anyagi előnyre nyílik lehetőség. Az érdekeltség fokozására a számos lehetőség közül megemlíthető pl. olyan alapok létesítése a gazdálkodó szervezeteknél, amelyek fedeznék a műszaki szellemi alkotások kivitelezésével, megvalósításával és értékesítésével felmerülő ráfordításokat. Ezen túlmenően - a fejlett ipari országokban már bevált mintára - a kutatóhelyek és gyártóüzemek kapcsolatának szervezettebbé tétele érdekében ún. innovációs parkot lehetne létesíteni; ezáltal sokkal hatékonyabbá válna az együttműködés. Előnyös ugyanis, ha az új technológiák, találmányok, használati minták fejlesztését összekapcsolják a magas színvonalú szellemi háttérrel, egyetemi és kutatási intézetekkel.

Az egész világon problémát okoz az oktatás, kutatás és termelés egymástól való elkülönülése, azonban a fejlett ipari országokban fokozatosan lehetővé vált az alkotó és termelő erők magas szintű koncentráltága. A gazdasági szempontból alapvető fontosságú iparágakban a szellemi és anyagi erők összekapcsolódása a termelési eredményekben, színvonalában is érzékelhetően emelkedett. Ezeknek a bázisoknak a működéséhez az átlagosnál fejlettebb infrastruktúra kiépítése volt szükséges.

A kutatóintézetekben és egyetemi intézményekben a szellemi potenciát és a már meglévő, illetve koncentrálandó technikai eszközöket igénybe véve arra lehet következtetni, hogy az egyre gyorsuló világban jelentős számú hasznosítható kutatási eredmény születik, amely a gyakorlatban is megvalósítható. Ennek előfeltétele, hogy a gazdálkodó szervezetek saját működési területükön olyan gyors és rugalmas ügyintézési rendszert alakítsanak ki, amely alkalmas a modern piaci igények kielégítésére.

A technikai fejlődéssel együtt a feltalálói tevékenység eredményessége is erősödne, ha a gazdálkodó szervezeteknél, az igazgatásban az iparjogvédelemmel jól felkészült szakemberek foglalkoznak, akik e tevékenység műszaki, jogi, közgazdasági összefüggéseit, teljes komplexitását ismerik. A hatékony működés feltétele, hogy a gazdálkodó szervezet kutatási, műszaki, fejlesztési, tervezési és kereskedelmi részlegeivel az iparjogvédelmi szakemberek szoros kapcsolatban álljanak.

2. A magyar iparjogvédelem intézményes alapvetése 1895-ben kezdődött a találmányi szabadalmakról szóló 1895. évi 37. tc. szentesítésével. Az iparjogvédelmi jogszabályok az elmúlt évtizedben megfelelően igazodtak a nemzetközi normákhoz, azonban a rendszerváltás, a piacgazdaságra való áttérés igényelte a jogvédelmi rendszernek a továbbfejlesztését. Az iparjogvédelem és a piacgazdaság kérdései

---

<sup>1</sup> Vö. Martti *Enäjärri*: A feltalálói tevékenység támogatásának állami eszközei Iparjogvédelmi Szemle, 1995. február, 26. p.

szorosan összekapcsolódnak, mivel egyik a másik nélkül jelentős eredményt nem érhet el. A nemzetközi életben végbement jelentős változások megteremtették annak lehetőségét, hogy a magyar gazdaság fokozottabban kapcsolódjék a világgazdasághoz. Ennek megvalósításához szükséges a vállalkozási tevékenység élénkülése, a külföldi tőke bevonásával történő privatizálás, a kutatási és technológiai együttműködés.

A piacgazdaság megteremtése ezért együtt jár a szellemi javak, valamint ezek jogtalan elsajátításokkal szemben védelmet biztosító jogintézmények felértékelődésével. Ehhez kapcsolódva felvetődik: a magyar jogrendszer szabályai megfelelnek-e a mai követelményeknek, melyek azok a lehetőségek, amelyek biztosíthatják a továbbfejlesztést, alkalmasak-e a modern technikai fejlődés által előírt követelményeknek, illetve a szorosabb nemzetközi együttműködési feltételeknek. Az innovációs tevékenység kifejlesztését az a gazdasági környezet teremti meg, amelyben érvényesülnek a piac törvényei, illetve megfelelő érdekeltséget biztosít az alkotók, valamint a gazdálkodó szervezetek számára is.

A magyar szabadalmi rendszer alapvetően piacgazdaságra orientált és folyamatosan alkalmazkodik a nemzetközi követelményekhez. A megfelelő szilárd jogrendszer nemcsak az egyes műszaki-szellemi alkotók, a vállalkozók és gazdálkodó szervezetek számára jelent biztonságot, hanem hozzájárul a magyar gazdaság iránt jelentkező érdeklődés fennmaradásához. Az utóbbi években hazánk kedvező megítélését ezen a téren jól érzékelteti a külföldi eredetű szabadalmi bejelentések emelkedése, míg 1988-ban lényegileg azonos volt a külföldi és belföldi bejelentés, 1994-ben a külföldi bejelentők már 93,5%-ot képviseltek.

Az elmúlt évek szabadalmi bejelentésének alakulása a bejelentők szerint a következő:<sup>2</sup>

Megnevezés	1990		1991		1992		1993		1994	
	db	%	db	%	db	%	db	%	db	%
Összes bejelentés	8550	100,0	10578	100,0	9920	100,0	12014	100,0	17688	100,0
Ebből										
– belföldi	2506	29,3	2199	20,7	1629	16,4	1186	9,9	1153	6,5
– külföldi	6044	70,7	8379	79,3	8291	83,6	10828	90,1	16535	93,5
A belföldiből										
– egyéni	1542	61,5	1461	66,4	1088	66,8	839	70,7	812	70,4
– szolgálati	964	38,5	738	33,6	541	33,2	347	29,3	341	29,6
Az érvényben levő szabadalmak száma	20336		19743		18211		16518		15257	

A statisztikai adatok elemzése alapján megállapítható, hogy a hazai gazdasági környezetben az utóbbi években bekövetkező változások (a privatizáció, az állami vállalatok átalakulása, a cégek csőd- és felszámolási eljárásai stb.) lényeges visszaható erőként jelentek meg a szellemi alkotótevékenységre. Az említett tényezők közül elsődlegesnek lehet tekinteni a hazai gazdálkodó szervezetek többségének romló

<sup>2</sup> Iparjogvédelmi szemle, 1995. október, 1–5. p.

gazdasági helyzetét, de ide sorolható a személyi jövedelemadó rendszerének az alkotótevékenységre irányuló kedvezőtlen hatása, valamint a műszaki fejlesztésre fordított kiadások csökkenése.

Külön vizsgálandó a privatizáció hatása a műszaki szellemi alkotásokra. Az e körben folytatott elemzés jól bizonyította, hogy a tulajdonviszonyoknak, a szervezeti rendszernek meghatározó szerepe van a műszaki újítások keletkezésének ösztönzésében, gazdasági haszonná kovácsolásában. A szellemi alkotótevékenységre való hatását tekintve a privatizációs folyamat ellentmondásosnak tekinthető. A magyar nagyvállalatoknál végzett felmérések, esettanulmányok alapján, de a jogirodalomban is találhatók olyan közlések, valamint a világgazdaságban is megfigyelhető az a jelenség, hogy a tapasztalatok igen eltérőek.

Az egyik nézet képviselői a külföldi tőkében az innovációs folyamat elősegítőjét, az új műszaki eredmények elterjesztőjét, a magyar szellemi potenciál piacra jutásának és kedvező értékesítésének megtestesítőjét látják.

A másik nézet képviselői ennek az ellenkezőjét hangoztatják. Előfordultak ugyanis olyan esetek, amikor a külföldi vevő a vásárlást követően saját piaci helyzetének kiterjesztése céljából elsorvasztja a hazai vállalatot, vagy a korábban sikeres műszaki alkotótevékenységet felszámolják, helyette a külföldi terméket, technológiát vezetik be.

Ide tartozik az innovációs érdekelttség hiánya is, valamint, hogy a jól működő egységeknél jelentkező többletnyereségnek a veszteséges vállalatok finanszírozására történő elvonása következtében eltorzult a műszaki szellemi alkotások piaci szerkezete, a gyártó vállalatok nem igénylik megfelelő mértékben ezeket az alkotásokat; sőt fordított a helyzet: a feltalálók igyekeznek javaslataikat értékesíteni a termelési szférában.

Az új gazdaságpolitikai törekvéseknek megfelelően, amely elsősorban piacorientált gazdaság kiépítésére irányul, a feltalálói tevékenység a műszaki fejlesztés egyik tényezőjeként hivatott hozzájárulni az intenzív gazdasági fejlesztésre való áttérésre, illetve a fejlődés magasabb fokának elérésére. Az elmúlt időszakban a hatályos jogszabályok a műszaki, termelési és más megoldásokat a szabadalom mellett különböző védelmi formában szabályozták: újítként, ha a megoldás az adott gazdálkodó szervezet relációjában újítás; know-how-ként a vagyoni értékű gazdasági, műszaki és szervezési ismeretet vagy tapasztalatot; használati mintaoltalomban, amelyben a találmányi szintet el nem érő, de a gazdálkodó egység újítási szintjét jelentősen meghaladó műszaki alkotások részesülnek oltalomban.

3. Az elmúlt évtizedben az újítások területén történt alapvető változás. Az újítások szabályozásának legjelentősebb vonása az volt, hogy nem a vállalat belső motivációira, a tulajdonosi vagyongyarapító törekvésekre, a gazdasági racionalitásra épült, hanem az újítást mintegy "politikai tényezőként" kezelve, külső állami és társadalmi nyomásra, számonkérésre irányult, a rendelkezések döntően kogens jellegűek voltak.

Az újítási tevékenységnek a mozgalmi jelleg háttérbe helyezésével a piacgazdaságban is van bizonyos jelentősége: az vállalati gazdasági kategória, csak a gazdálkodó szervezet munkavállalóitól származó javaslatokra terjed ki. Fogalmilag az újítás "a gazdálkodó szervezetenél új, számára előnnyel járó műszaki, illetőleg szervezési megoldás".<sup>3</sup> Az újításhoz nem kapcsolódik kizárólagos jog, ezért számos vélemény szerint nem is sorolható az iparjogvédelem körébe.

---

<sup>3</sup> 78/1989. (VII. 10) MT. r. 2. § Az újításokról.



Külföldi tapasztalatok alapján megállapítható, hogy az újítások, üzemi ésszerűsítési javaslatok kidolgozását a gazdálkodó szervezetek saját viszonyaikhoz igazodó belső szabályzataik révén is ösztönözhetik, mint ahogy az jellemző gyakorlat ezekben az iparilag fejlett országokban; igen jelentős üzemi újítási rendszer alakult ki Japánban, Svájcban, Németországban és másutt is. Az újítási jog fő rendeltetése: a műszaki alkotók díjigényének megalapozása a mai gazdasági berendezkedés mellett - egyes nézetek szerint - nem feltétlenül igényli a központi jogi szabályozást.

A külön jogi szabályozás fenntartása vagy megszüntetése tekintetében a kérdés sokoldalú vizsgálata alapján az a nézet látszik megalapozottnak, hogy az újítási tevékenység jogi szabályozása továbbra is indokolt, előmozdíthatja az átalakulóban lévő hazai gazdaság fejlődését azoknak a munkavállalóknak az elismerése révén, akik alkotó tevékenységükkel, szellemi tőkéjükkel hozzájárulnak a gazdálkodás magasabb színvonalának kialakításához. A központi szabályozás ezért mindaddig szükséges, amíg a társadalmi és gazdasági változásokkal, a magángazdaság irányításának átalakulása következtében ez átutalható lehet a vállalati autonómia szintjére. Az újítási jogszabály korszerűsítése során ezért változatlanul fenn kell tartani a jogfejlődés során kialakult fogalmakat, szabályokat, valamint ezek jogi garanciáit.

4. A szabadalmazható találmány kritériumának nem megfelelő, de a gazdálkodó egység újdonsági szintét meghaladó elgondolások, műszaki megoldások védelmére - kedvező külföldi tapasztalatok alapján - hazánkban is kihirdetést nyert 1991-ben a használati mintaoltalomra vonatkozó törvény. "Oltalomban részesülhet valamely tárgy kialakítására, szerkezetére vagy részeinek elrendezésére vonatkozó megoldás, ha új, ha feltalálói lépésen alapul és iparilag alkalmazható."<sup>4</sup> Nem részesülhet mintaoltalomban különösen a termék esztétikai kialakítása, állat és növényfajta.

Ennek megfelelően - a szabadalomtól eltérően - a törvény fogalmilag leszűkíti az oltalomképes megoldások körét: sem termelési eljárások, sem a tárgyaknak nem minősülő termékek (pl. porok és folyadékok) nem védhetők használati mintaoltalommal. Hatálybalépését követően mintaoltalmi bejelentést tettek hazánkban:

1992-ben: 292, ebből belföldi: 281, külföldi: 11

1993-ban: 332, ebből belföldi: 316, külföldi: 16

1994-ben: 351, ebből belföldi: 313, külföldi: 38 esetben.<sup>5</sup>

A használati mintaoltalom elsősorban a belföldi ipar érdekeit szolgálja. Az iparjogvédelem területén tapasztalható nemzetköziesedéssel, a regionális szabadalmak jelentőségének növekedésével párhuzamosan a mintaoltalom a lokális, nemzeti oltalom jellegzetes formájává válhat.

A használati mintaoltalom előnye, hogy az engedélyezési eljárás lényegesen gyorsabb és egyszerűbb, mint a szabadalom esetében. Előnye továbbá, hogy a bejelentő ha találmányi bejelentést tesz, de a szabadalmi eljárás során, illetve azt követően bebizonyosodik, hogy a találmány nem felel meg a szabadalmazhatósági feltételeknek, vagy pedig a bejelentő az ipari mintaoltalmi bejelentésben nem a termék esztétikai kialakítására igényel oltalmat. Ezekben az esetekben továbbra is lehetőség van a használati mintaoltalom megszerzésére, a korábbi bejelentés elsőbbségének és bejelentési napjának megtartásával. A törvény alapján ugyanis lehetséges a szabadalmi,

<sup>4</sup> 1991. évi XXXVIII. törvény a használati minták oltalmáról 1. §.

<sup>5</sup> Iparjogvédelmi Szemle, 1995. október, 1-5. p.

illetve az ipari mintaoltalmi bejelentés használati mintaoltalmi bejelentéssé alakítása, a származtatás. Az elkészült termék alapján az egyes műszaki megoldások megismerhetők, utánozhatók, így titokban tartásukra nincsen lehetőség. Ezeknél a megoldásoknál a speciális jogi védelem, a használati mintaoltalom megszerzése fokozottan indokolt.

5. A műszaki alkotások jogterületéhez tartozó jogintézmény a know-how is, amelynek jogszabályban történő definiálását az 1977. évi IV. törvény fogalmazta meg először.

"A törvény védi azokat a szellemi alkotásokat, amelyekről a külön jogszabályok nem rendelkeznek, de amelyek társadalmilag széles körben felhasználhatók és közkinccsé nem váltak. A személyeket védelem illeti meg a vagyoni értékű gazdasági, műszaki és szervezési ismereteik és tapasztalataik tekintetében is."<sup>6</sup>

A know-how szerepe és működési köre világszerte jelentős növekedést mutatott az utóbbi évtizedek gazdasági tevékenységében. A know-how alapvetően áruként szereplő ismeret, az üzleti titokvédelem tárgya, amelyek oltalmát a munkajogi szabályok, a know-how megállapodás kapcsán a szerződő felek, míg a versenytársakkal szemben pedig a tisztességtelen piaci magatartást tiltó szabályok biztosítják.

Amikor a know-how lényegét a hagyományos iparjogvédelmi formákhoz, ezek közül is elsősorban a szabadalomban való viszonyát vizsgáljuk, mindenképp azt kell hangsúlyozni, hogy az újonnan felismert műszaki, tudományos és szervezési ismeret átlagos élettartama, gyakorlati hasznosíthatósága jelen időszakban már csak néhány évre tehető.

A know-how relatíve kizárólagos hasznosítási jog, a birtokhelyzetnek megfelelően nyújt védelmet az alkotónak a jogtalan elsajátítás ellen, külön hatósági eljárás, nyilvántartásba vétel nélkül. Ezzel összefüggésben egyes országokban felvetődött a know-how regisztrációs rendszerének a kialakítása. A szabadalmi rendszer alapvető célja a találmány nyilvánosságra hozatalának előmozdítása a társadalom informálására, egyben megfelelő védelmet biztosít a feltaláló számára kizárólagos jogainak védelmére is. A nyilvánosságra hozás nélküli regisztrálás speciális védelmet biztosít a lajstromba vett műszaki vagy e tárgyban hasonló szellemi termékekre.

A gyakorlatban előfordul ugyanis, hogy a bejelentő a közzététel mellőzését kéri, később a bejelentés visszavonásával eléri azt a célt, hogy a találmányban foglalt gondolat regisztrálva legyen, de ugyanakkor a nyilvánosságra hozataltól mégis elzárkózhat.

A know-how-nak a magyar jogban tehát van jogi oltalma, ez azonban kétségtelenül nem olyan erős és hatékony, mint a szabadalom révén nyerhető védelem. A fentiek alapján megállapítható, hogy a know-how iparjogvédelmi intézmény, az adott műszaki alkotások sajátos oltalmi formáját jelenti.<sup>7</sup>

6. A műszaki szellemi alkotások gazdasági rendeltetését csak korszerű és a nemzetközi igényeknek megfelelő szabályozás töltheti be eredményesen. A vonatkozó törvények újraalkotásának egyik indoka és célja is ezért az, hogy az oltalom közgazdasági szerepét jobban kibontakoztató jogi háttérrel teremtsen.

---

<sup>6</sup> Ptk. 86. § (3) és (4) bek.

<sup>7</sup> Vö. Lontai Endre: Jogegységesítés a nemzetközi iparjogvédelem területén. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1988. 156. p.

Az iparjogvédelemre vonatkozó jogi szabályozásra jellemző volt a nemzetközi jogfejlődés követése, a nemzetközi egyezmények figyelembevétele. A Szellemi Tulajdon Világszervezetébe történt belépés, majd e szervezet irányítása alatt létrejött egyezményekhez való csatlakozás bizonyítja, hogy hazánk régóta aktív részese a nemzetközi iparjogvédelmi együttműködésnek. A magas színvonalú iparjogvédelem egyben gazdasági és nemzetközi együttműködési tényező is, fontos tehát ennek fejlesztése a gazdaság hatékonysága, versenyképessége érdekében. Az utóbbi években Magyarország több olyan nemzetközi szerződés részese, amelyek jogharmonizációt követelnek meg ezen a területen is.

Az Európai Közösség jogharmonizációs programja olyan követelményeket támaszt, amelyhez a tagállamok nemzeti jogrendszerének folyamatosan kell kapcsolódnia. Magyarországnak az Európai Közösséggel kötött Társulási Megállapodása (1991. december 16.) nyilvánvalóvá tette, hogy a magyar jogrendszert összhangba kell hozni a közösségi joggal. Az iparjogvédelmi szabályozás a Közösség tagállamaiban is nemzeti alapon, a territorialitás elvére épülve fejlődött ki.

A territorialitás és a közösségi kereskedelem ellentmondásainak oldására a nemzeti jogrendszereket összekapcsoló, közöttük közvetítő mechanizmust alakítottak ki: az európai szabadalmak engedélyezéséről szóló 1973. évi Münchener Egyezményt. Ez a nemzeti szabadalmak egységes, központosított, európai engedélyezésének rendszerét hozta létre. Ez az egyezmény nem közösségi jogszabály annyiban, hogy nem a Közösség valamely szerve alkotta, hanem az aláíró államok kötöttek nemzetközi szerződést.

Az európai szabadalmi rendszer létrejötte nem tette feleslegessé, nem váltotta fel a nemzeti szabályozást; a bejelentő választhat, hogy az egyezményben részes valamely tagállamban európai úton, vagy nemzeti úton kíván-e szabadalmat szerezni. A Társulási Megállapodás értelmében Magyarországnak 1996 végéig kell a Münchener Egyezményhez való csatlakozást kérni.

A jogharmonizációs kötelezettségekre figyelemmel szükségessé vált a szellemi tulajdon védelmére vonatkozó szabályozás átfogó felülvizsgálata. Ennek első eredményeként került sor az 1994. évi VII. törvény megalkotására, amely egyes iparjogvédelmi és szerzői jogi szabályokat részlegesen módosította.

E jogszabályt megelőzően a magyar jog bizonyos termékekre kizárta a termékszabadalom lehetőségét, s csak eljárási szabadalmat engedélyezett. A társadalmi igények és a jogszabályi rendelkezések közötti feszültség e kérdésben már huzamosabb idő óta problémát jelentett. A gyógyszerekre, a vegyi úton előállított termékekre és az élelmiszerekre vonatkozó találmányok szabadalmi oltalmára e jogterület kialakulásától kezdve az egyes országok speciális rendelkezéseket alkottak. A korábbi hazai szabályozás szerint a vegyi úton előállított termékek, gyógyszerek és élelmiszerek nem szabadalmazhatók, viszont oltalmat élvezhetett az előállítási eljárás, és ez kiterjedt az eljárással közvetlenül előállított termékekre is. Ezt a jogi megoldást nevezik közvetett termékoltalomnak, mivel a termék csak a szabadalmazott eljáráson keresztül, ahhoz kötődően részesül oltalomban, s az ezáltal nyert kizárólagos jog is csupán azokkal szemben érvényesíthető, akik a szabadalmazott eljárással gyártják a terméket. A tőkés országok már régen biztosították a vegyi termékek oltalmát, de ilyen megoldásra utaló vélemények a magyar elméletben és gyakorlatban is hangot kaptak, e törvény megalkotásáig azonban nem került sor ilyen értelmű módosításra.

Ezért a fejlődéshez, a nemzetközi szint eléréséhez szükségessé vált a közvetlen termékszabadalom bevezetése, amely az igazi piacgazdaság megteremtésének egyik

előfeltétele. A külföldi tapasztalatok azt mutatják, hogy ennek alkalmazása nem tette tönkre a hazai gyógyszer- és vegyipart, illetve növelte vonzerejét a külföldi vállalatok beruházásai és a korszerű technológiák átadása.

A technikai fejlődés olyan problémákat vet fel, amelyekre az ismert jogintézmények nem tartalmaznak megoldást, így új iparjogvédelmi kategóriák születnek. A mikroelektronika rohamos fejlődésével kapcsolatos a mikroelektronikai félvezető termékek topográfiájának oltalmáról szóló törvény, amely speciális védelemben részesíti a félvezető termékek térbeli elhelyezése során kialakult új megoldásokat, hiszen a műszaki haladás jelentős eredményeként a félvezetők, illetve az integrált áramkörök számos korszerű termékben megtalálhatók.<sup>8</sup>

Az iparjogvédelem egyéb területein is szükség lesz változtatásokra, amelyek jelenleg nem felelnek meg a Társulási Megállapodás alapján a szellemi tulajdonra vonatkozó szabályoknak. Különös fontossággal bír e téren a védjegyre, a földrajzi árujelzők és az eredetmegjelölések oltalmára vonatkozó jogszabályokkal összefüggő jogharmonizációs feladatok elvégzése.

IMRE BÉRCZI

## DIE BEDEUTUNG DER TECHNISCHEN SPIRITUELLSCHAFFUNGEN SOWIE DER RECHTSCHUTZ UND RECHTSHARMONISCHEN AUFGABEN DERSELBEN

(Zusammenfassung)

Der Industrierechtshutz ist ein international ausgeformter und angenommener Denckenkreis über Recht, Wirtschaft und Handel, wohin auch jene Schützrechte gehören, die die in den Waren von Markten auffindbaren, spirituellen Werten schützen.

Gegenwärtige Studien prüft die wirtschaftliche Bedeutung der technishcen, spirituellen Schaffungen auf Grund von gegenwärtigen rechtswissenschaftlichen Regelungen und macht Bemerkungen betreffs der theoretischen und praktischen Fragen von Patenten, Probemustern, "Know-how" und Neuigkeiten.

Auf Grund von statistischen Angaben sind die erreichten Erfolge sowie auch die Fehler von letzten Zeiten, und die Möglichkeiten zukünftiger Entwicklungen gewertet.

Gegenwärtige Studien fasst mit Rücksicht auf die mit der Europaer Gemeinschaft abgeschlossene Partnervereinbarung die rechtsharmonischen Aufgaben des Industrierechtschutzes um.

---

<sup>8</sup> 1991. évi XXXIX. törvény a mikroelektronikai félvezető termékek topográfiájáak oltalmáról.

## Szabadka mezővárosi fejlődése és jogi helyzete a középkorban

Mint általában az alföldi városok középkori történetének megírásakor, Szabadkáénak elkészítésekor is rendkívül kevés forrás, néhány oklevél áll a kutatás rendelkezésére. Mielőtt a település mezővárosi fejlődését és jogi helyzetét megvizsgálánk, számba vesszük azon forrásokat, amelyek hírányagot tartalmaznak kitűzött témáinkkal kapcsolatosan. Szabadka a 15. század közepéig királyi birtok volt, ebből következően környező társainál is később, 1391-ben tűnt fel neve a forrásokban, és akkor sem a településről közvetlenül szóló eseménnyel kapcsolatosan.<sup>1</sup> Losonczi István, macsói bán ítélkezett a Bodrog megye számára tartott bírósági közgyűlésen a szabadkainak mondott Ágoston tolvaj felett.

Időben a következő hírünk a település múltjáról 1407. augusztus 7-ről származik. Ekkor a csanádi káptalan jelentette Zsigmond királynak, hogy parancsára kiküldték hiteles emberüket, Jakabot, akinek jelenlétében Sövényházi László királyi ember három vásáron, augusztus 1-én Szeged városában, augusztus 2-án Szabadka faluban, augusztus 4-én pedig Szeri faluban közzétette, hogy Szeri Pósa fiai: Miklós, Gábor és István valamint István fia Péter és György jelenjenek meg Nagyboldogasszony nyolcadán a király előtt Adrian Martir (a mai Mártély) nevű birtokukra vonatkozó okleveleikkel együtt János zalai apáttal szemben, és fizessék meg a bírónak, valamint az ellenfelüknek járó 75 márká bírságot.<sup>2</sup>

1407-ben tehát újra a település belső történetétől független ügy kapcsán került Szabadka neve a forrásokba. A király a különös jelenlét bírósága elé idézte a Szeri Pósaikat, Csongrád megye, amelyhez ekkor Szabadka, mint területi igazgatási egységhez tartozott, őshonos, a Bár-Kalán nemzetséghez tartozó nagy úri családjának tagjait. Csongrád megyében fekvő birtokaik Mártéllyal, amelyet a Zalavári apát 1024 óta bírt,<sup>3</sup> is szomszédosak voltak, emiatt támadhatott közöttük a per, amelyben idézték őket.

---

<sup>1</sup> Blazovich László: Szabadka földesurai a középkorban. In: Emlékkönyv Tokaji Géza c. egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Szeged 1996. 48. p.; – A zichy és vásonkeői gróf Zichy-család idősb ágának okmánytára. Codex diplomaticus domus senioris comitum Zichy de Zich et Vásonkeő. Szerk.: Nagy Imre, Nagy Iván, Véghely Dezső, Kammerer Ernő, Lukács Pál I–XII. Pest, Bp. 1871–1931. (továbbiakban *Zichy*) IV. 392. sz.

<sup>2</sup> Érszegi Géza: Adatok Szeged középkori történetéhez. In: Tanulmányok Csongrád megye történetéből VI. Szeged 1982. 10. sz. 15–16. p.

<sup>3</sup> Blazovich László szerk.: A Körös–Tisza–Maros-köz települései a középkorban. Kézirat. Mártély 271. p.

A három vásáron való kikiáltás a királyi udvar bíróságainak utolsó, korszakunkban a harmadszori idézési formája volt.<sup>4</sup> A kikiáltást egy megyén belül végezték, mivel a nemesség területi szervezete, a megye adta meg hozzá a kereteket, ugyanis a nemesség megyéenként szerveződött. Csongrád megyében a 15. század elején mások mellett Szegeden, Szabadkán és Szeren tartottak vásárt. Így Szabadka is a piacos helyek közé tartozott. Joggal felmerülhet a kérdés, miért nem tették közzé a perbe hívást (evocatio) Hódvásárhelyen, amely néhány km-re feküdt Mártélytól, és minden bizonnyal piaccal is bírt. Feltehetően azért, mert ekkor Csanád megyéhez tartozott. Oklevelünkéből az is kiderül, hogy a 15. század elején a csanádi káptalan hiteleshelyi illetősége Csongrád megye területére is kiterjedt. Jóllehet tudjuk, hogy a kalocsai káptalan is végzett efféle tevékenységet Szabadkán és vidékén. Az elmondottakon túl számunkra az a fontos, hogy az említett időpontban városunkban piacot tartottak, és a hetipiac napja keddre esett.

Következő adatunk mintegy húsz évvel későbbi időből 1428-ból származik. Zsigmond király 1428. október 26-án megparancsolta Kátai Mihálynak és Fülöpnek, továbbá официálisainak, valamint Szabadka város bírójának, esküdtjeinek és népének, hogy Bátmonostori Töttös László Szentgyörgy és Mátyusháza továbbá Katymár és Patyala nevű birtokairól elhajtott nagy- és aprójószágait, továbbá az egyéb elvitt ingóságokat adják vissza. Egyúttal megbízta a kalocsai káptalant, hogy kiküldöttje tanúbizonyoságként legyen jelen az elrabolt jószágok visszaszolgáltatásakor. A káptalan december 17-én kelt leveléből értesülünk arról, hogy kiküldöttje, Bálint karpap az előre megjelölt időpontban megjelent Szabadkán és a törvény által megszabott ideig várt – idézni ugyanis nemest a birtokán vagy szolgálati helyén lehetett, és ha nem volt jelen, megfelelő ideig várakozni is kellett –, ám a Kátaiak nem jelentek meg, és képviselőjüket sem küldték, aki a királyi parancsot átvegye. Mindez nem feltűnő, hiszen idézni, mint láttuk, többször lehetett. Annál meglepőbb viszont a szabadkaiak válasza. Uraikhoz hasonlóan ők sem gondoskodtak az elvett javak visszaadásáról, sőt azt válaszolták, hogy még több mást is el fognak vinni Töttös László birtokairól. Magabiztos fellépésükhöz nyilván hozzájárult uraik támogatása, illetve az, hogy uraikkal egyetértésben cselekedtek. Nem is hagyták abba e tevékenységüket mert 1436-ban hasonló ügyek miatt intézkedett a király.<sup>5</sup> Az oklevélből a hatalmaskodás tényén túl megtudhatjuk azt, hogy ekkor már bírója és esküdtjei is vannak a városnak, tehát működött a mezővárosi tanács.

1429-ben ugyancsak hatalmaskodási ügyből kifolyólag fennmaradó dokumentumból nyerhetünk új adatokat. 1429. szeptember elsején Madarason Hédervári Lőrinc királyi lovászmester, a jászok és kunok bírása, valamint Berencsi István királyi pénztárnok, mint kiküldött bírók ítékeztek a szabadkaiak és az óbudai apácák vistoroki népei között felmerült peres ügyben, amely "rablás, fosztogatás, emberek akasztása, megsebesítése és ütlegetése" valamint több más gonosztett miatt keletkezett. A felek egyezségre jutottak azt a 25 ökröt kivéve, amelyeket Kátai Mihály szabadkai officialisai: Mező Péter, Pándi János, Mihály és Péter vittek el, és rajtuk az elvitt jószágot követelhetik. Számunkra az oklevél azért fontos, mert Kátain és az officialisokon kívül a

<sup>4</sup> Hajnik Imre: A magyar bírósági szervezet és perjog az Árpád- és vegyesházi királyok alatt. Bp. 1899. 197-199. p.

<sup>5</sup> Zichy VIII. 247. sz. Magyar fordítása: Kapocs Nándor – Kőhegyi Mihály: Katymár és környékének középkori oklevelei a Zichy okmánytárban. Baja. 1983. 132-134. p.; Zichy XII. 132. sz.; Kapocs-Kőhegyi 139-140. p.

szabadkai hospesek és királyi lakosok (hospites et incolas regales de Zabathka)<sup>6</sup> is feltűnnek benne. Hogy városunkat királyi népek lakták, az eddigiekből is kiderült. A hospesek jelenléte azonban kiváltságokkal rendelkező réteg szabadkai tartózkodására is utal, akik a település időlegesen bekövetkezett részleges vagy teljes elnéptelenedése után kiváltságokat nyerve telepedtek le, vagy az eddigi kisebb települést kívánta a király hospesek telepítésével emelni, jelentősebbé tenni.

Mint a szakirodalomból ismeretes, 1439. május 5-én Albert király Madaras, Tavankút, Szabadka és Halas mezővárosokat, a két Hunyadi Jánosnak adta Csőszapa birtok felével együtt 2757 aranyért, amelyet a Hunyadiak a szőrényi végvárak védelmére fordítanak.<sup>7</sup> Oklevél témánk szempontjából nemcsak azért fontos, mert Szabadkát mezővárosként említi, hanem azért is, mert ekkor kerül ki a király birtokai közül magánföldesúri kézbe. A zálogba adás még nem jelenti a végleges eladományozást, ám Szabadka esetében mégis az következett be két rövid időszak kivételével. Az egyik azon hat év volt, amikor mint a család birtokát 1458 és 1464 között Mátyás király kezén tartotta. Ő azonban 1464-ben Dengelegi Pongrácz Jánosnak adományozta.<sup>8</sup> Szabadka még egy alkalommal 1499 és 1501 között Dengelegi Pongrácz Mátyás magtalan halálával jutott ismét a király kezére, de ekkor sem alakult szerencsésen a sorsa, mert 1501. június 12-én II. Ulászló király csereképpen Corvin Jánosnak adta.<sup>9</sup> A középkor során már nem is került vissza királyi tulajdonba.

A magánföldesúri hatalom alatt állás általában hátrányokkal járt a városok számára a királyi földesurasághoz képest. A korabeli szabadkaiak is jól tudták ezt, mert királyi városi állásukat, mivel másképpen nem ment, hamis oklevéllel szerették volna bizonyítani. Az Arad megyei nemesi családból származó királyi kancelláriai jegyző, Zömlényi (Zomlini) Gábor a 15. század közepén – nyilvánvalóan jó pénzért – hamis okleveleket állított ki, azaz valótlan jogügyleteket tartalmazó okleveleket koholt, hiteles formát (írásmód, az oklevélben szereplők nevei, pecsét) adva nekik. A megtévedt kancellistát bűnéért halállal sújtották. Kivégzése előtt maga tett vallomást a hamisított oklevelekről. Az eset annyira megrázta a korabeli jogtudó nemesi közvéleményt, hogy Werbőczy is számba vette a hamisítványokat Hármaskönyvében.<sup>10</sup> A második részben a 10. cím (Hogy a kiváltság másoknak kétféle módon válhatik sérelmére) alatt az 56 §. az alábbi módon szól: "Továbbá egy Szabadka község szabadságát illető levél Zsigmond királynak az egyfejű sasos titkos pecsétje alatt".<sup>11</sup>

Az oklevél, amelyet feltehetően még a hamisítás felfedezésekor megsemmisítettek, nem maradt fenn. Nem tudjuk, hogy mikor készítette Zömlényi, ugyanis Zsigmond király uralkodása idején is lopva használhatta a pecsétet, mint kancelláriai alkalmazott, illetve a király halála és pecsétjének széttröszölése után esetleg vésethetett egyet magának céljai megvalósítására. Talán az utóbbi eljárást alkalmazta, mert a királyi pecsétek mellett a váradi, egri és budai káptalanok pecsétjeit is felhasználta a hamisítványok elkészítéséhez. A szabadkaiak részére gyártott oklevélen szereplő titkos pecsét az uralkodók által alkalmazott személyes, kisebb pecsétek körébe

<sup>6</sup> Dl. 12.168.

<sup>7</sup> Dl. 13.376. *Pesty Frigyes: A szőrényi bánág és Szőrény vármegye története* III. 1878. 35. p.

<sup>8</sup> *Iványi István: Szabadka szabad királyi város története* II. Szabadka 1892. oklevéltár 4. sz.

<sup>9</sup> Dl. 37.739.

<sup>10</sup> *Werbőczy István Hármaskönyve. Az eredetinek 1517-iki első kiadása után fordították, jogi műszótárral és részletes tárgymutatóval ellátták. Kolosvári Sándor és Óvári Kelemen. Bp. 1894. 193–196. p.*

<sup>11</sup> Uo. 193. p.

tartozott, amelyet az uralkodók azért használtak, mert a rendek megpróbálták ellenőrzésük alá vonni a nagypecsétet.<sup>12</sup>

Mielőtt arra keresnénk választ, mi lehetett a szabadkaiak számára gyártott hamis privilégiumlevélben, amelynek készítését – amint a többiét is – Zömlényi teljesen magára vállalta hangoztatva, hogy ezzel félre vezette azokat, akik számára készítette őket, talán megválaszolhatjuk a kérdést: hogyan jutottak el a szabadkaiak a megtévedt kancellistáig. Ha végigtekintjük a Werbőczy által adott listát a hamisított oklevelekről, a 63. §-ban feltűnik Pakai Zsigmond, Bodrog megyei nemes neve, aki oklevelet szerzett arra, hogy birtokának határában akasztófát állíthasson. A korábbiakból ismeretes, hogy a Pakaiak kapcsolatban álltak városunkkal.<sup>13</sup> A 69. §-ban pedig arról olvashatunk, hogy a Madarason lakó Egyed fia János is készítettett magának privilégiális formában kiállított szabadságlevelet. Szabadka és Madaras mezővárosok nemcsak egy földesurat uraltak, egyéb kapcsolatban is álltak. A szomszédokkal szemben összefogva, együtt hatalmaskodtak,<sup>14</sup> ami közös gazdasági érdekeikre derít fényt. Városunk lakói tehát mindkét említett helyről szerezhettek információt szándékaik megvalósítása céljából. Természetesen az sem kizárt, hogy éppen ők számítottak hírforrásnak.

A Zömlényi által hamisított oklevél nem maradt fenn, taratalmára azonban következtetni tudunk a városi privilégium-levelekben leírtakból. Benne bizonyára szó esett a bíró- és plébános választás módjáról, valamint a városban való letelepedés körülményeiről. A város polgárai bizonyára jogot kaptak benne a vagyonuk, legalábbis ingóságaiuk felett való rendelkezésre és azok örökítésére. A felsoroltakon túl az oklevél magában foglalt bizonyára néhány helyi vonatkozású pontot is, amelyek esetleg a bíraskodásra a királyi földek használatára, a vásártartásra vagy egyebekre utaltak. Természetesen nem maradhatott el a kötelezettségek felsorolása sem: az adók mennyiségének és a fizetés időpontjának a feltüntetése és az esetleges más szolgáltatások előszámálása.<sup>15</sup>

A 15. század közepétől, ha közelről sem olyan mennyiségben mint az ország északi és nyugati területén fekvő városokban, megszorodnak a Szabadka középkori történetéről hírt hozó oklevelek. Ismeretes, hogy 1439-ben Albert király a két Hunyadi Jánosnak adta zálogba Madaras, Tavankút és Halas mellett Szabadkát is, majd 1464-ben Mátyás király Dengelegi Pongrácz Jánosnak juttatta. Pongrácz János fiának, Mátyásnak a 15. és 16. század fordulóján bekövetkezett halála után fiú utódot nem hagyván hátra, a koronára visszaszállt Szabadka központú dominiumot, mint a Dengelegi Pongrácz javak részét II. Ulászló király 1501-ben Corvin Jánossal cserélte el a troppai (oppaviai) hercegség és más fekvőségek fejében. Corvin mindössze egy évig birtokolta a várost és uradalmát, ugyanis 1502-ben szervitorának, Török Imrének adta zálogba tízezer forintért. Török Imre a birtokot adományként is megszerezte, és ezután Szabadka több évtizedig a Török családot uralta.<sup>16</sup>

A birtokviszonyok változását rögzítő oklevelek számunkra kevés felhasználható adatot tartalmaznak. 1464-ben Mátyás király Szabadkát possessióként említette. Ebből

<sup>12</sup> Korai magyar történeti lexikon (9–14. század) Főszerk.: Kristó Gyula. Szerk.: Engel Pál és Makk Ferenc Bp. 1994. 687. p.

<sup>13</sup> Blazovich 1996. 49–50. p.

<sup>14</sup> Dl. 88 840.

<sup>15</sup> Fügedi Erik: A középkori magyar városprivilegiumok. In: Tanulmányok Budapest múltjából XIV. Bp. 1961. 107–108.

<sup>16</sup> Blazovich László 1996. 51–57. p.; Vö. Rokay Péter: Szabadka és Korvin Kristóf halála. Separat iz Istrazivanja 9. Novi Sad 1980. 15–20. p.



természetesen sok következtetést nem vonhatunk le, hiszen az oppidum és possessio nevek gyakran keverednek a nagyobb helységek elnevezésében is. Az viszont kétségtelen, hogy a 15. század utolsó harmadában született a kezdeményeiben már korábban kialakult szabadkai uradalom, amelyhez Madaras, Tavankút, Sebestyénegyház és Verezegyház tartoztak, amint az 1502-ben kiadott oklevélből kiderül.<sup>17</sup>

Az uradalmi központ szerep általában jótékony hatással volt az illető település fejlődésére, mert egy bizonyos terület gazdasági központja lett a helység. A Pongráczok földesurasága idején épült az uradalom központi épülete, a kastély is, amelyet 1524-ben Török Bálint kőből készült toronynak vagy háznak, illetve nemesi kúriának, azaz udvarháznak nevezett.<sup>18</sup>

Bár nem kételkedhetünk abban, hogy városunk jóval korábban plébániás helyként létezett, plébániájáról csak 1497-ből kapunk információt, amikor arról értesülünk, hogy Váradi Péter kalocsai érsek levelében utasítja Lukács szabadkai plébánost, az interdictum felfüggesztéséről, amellyel azért sujtotta a város lakóit, mert a tized fizetésének nem tettek eleget, és annak lerovása ügyében egyezkedni fog a földesúrral, Pongrácz Mátyással.<sup>19</sup>

A témánkhoz tartozó források bemutatása után, mielőtt Szabadka középkori mezővárosi fejlődését és jogi helyzetét megvizsgáljuk, kitérünk arra is, milyen volt a település középkori képe, amely a polgárok mindennapi életének keretét jelentette. A középkori mezőváros település-szerkezetére vonatkozó adatok alföldi társaiéhoz hasonlóan alig állnak rendelkezésünkre, ezért csak a domborzat viszonyaiból kiinduló feltételezésekre és következtetésekre szorítkozhatunk. E tekintetben Györe Kornél kutatási eredményei<sup>20</sup> az irányadóak. A hátságok, azaz dombos részek és a tavak, mocsarak és vizenyők, barák (Ciganska, Rogina) jelölték ki egyrészt a letelepülők lehetőségeit, másrészt pedig két fontos objektum, a kastély vagy udvarház valamint a plébánia templom helye játszott döntő szerepet a település külső képének formálódásában. A Szabadkához hasonló földrajzi környezetben kialakult települések, mint például Szeged, Makó, Hódvásárhely és Gyula településképe is ilyen módon alakult. A település utcáinak kialakulását befolyásolta a kálizút nyomvonala is, amely Erdélyből az Alpokig haladt, és városunkat is érintette. Még akkor is településformáló tényezőként kell kezelnünk, ha jelentősége a 14. századtól fokozatosan csökkent.<sup>21</sup>

A mezőváros házainak sorát a felszíni formák határozták meg, éppen ezért azok inkább tömörszerűen, a telekaprózódás miatt beugrókkal, kanyarokkal és közökkel formálódtak, mint egyenes vonalban.

Bár a szabadkai kastély (castellum), amelynek neve a forrásokban torony vagy kőház és udvarház (turri seu domo lapidea curaque)<sup>22</sup> formában jelent meg 1524-ben, feltehetően a Dengelegi Pongráczok urasága idején nyerte el leírt formáját, ami természetesen nem jelenti azt, hogy helyén a korábbiakban nem létezett valamiféle hasonló funkciót, uradalomközpont szerepét betöltő építmény. Erre utal a torony vagy

<sup>17</sup> Blazovich 1996. 53. p.

<sup>18</sup> Bessenyei József: Enyingi Török Bálint Bp. 1994. Oklevéltár 6. sz.

<sup>19</sup> Iványi II. Oklevéltár 5. sz.

<sup>20</sup> Dr. Györe Kornél: Szabadka településképe. Szabadka 1976. 15–19. és 54–56. p.

<sup>21</sup> Dr. Scherer Ferenc: Gyula város története I. A földesúri város. Gyula 1938. 24–60. p.; Blazovich László: A Körös–Tisza–Maros-köz középkori településrendje. Szeged 1986. 101., 103–104. és térképmellékletek; Kulcsár Péter: Az 1522-es szegedi tizedjegyzék mint történeti forrás. Tanulmányok Csongrád megye történetéből VIII. Szeged 1984. 11–12. p.

<sup>22</sup> Bessenyei 1994. Oklevéltár 6. sz.

kőház megnevezés is. Efféle építményekkel a régebbi időkben már találkozunk az Alföldön is. Donátornya, Szentetornya és Torony mezőváros nevében is hordozza a lakótorony megnevezést.<sup>23</sup> A többemeletes lakótorony mellé épülhetett az udvarház. Hogy a Dengelegi Pongráczok idején valóban építkeztek, azt az osztrák állami levéltár adata is bizonyítja, amely szerint olyan zárókövet találtak egykor Szabadkán, amelybe az 1470-es évszámot vésték.<sup>24</sup> A lakótorony építésének időpontja ismeretlen. Bizonyára inkább téglából emelték mint kőből, hiszen a vidéken követ, még réti mészkövet sem nagyon találhattak, és a kor szokása szerint a tégláépületeket is többnyire kőépületnek nevezték a faépítményekkel szemben. Mindenesetre egyetértünk Rokay Péterrel, aki tagadja bármiféle szabadkai erősség tatárjárás előtti létét.<sup>25</sup> Bár Lazius<sup>26</sup> térképén a szabadkai erődöt szögletes toronnyal ábrázolja, mindaddig, amíg elő nem kerülnek az épület alapjai, még azt sem tudjuk határozottan eldönteni, formája kerek volt-e vagy szögletes. Nem ismeretes az sem, miként illeszkedett a lakótoronyhoz az udvarház épülete. Az sem tisztázható, mely részek épültek téglából, és melyek fából.

A kérdések, amelyek a szabadkai erősséggel kapcsolatosan felmerültek, a rá vonatkozó adatok kevés számából fakadnak. Mégis többet tudunk róla, mint más kastélyokról általában. A Körös–Tisza–Maros-közben tizenhét 15. és 16. századi kastély létezett, illetve bukkant elő a forrásokból. Róluk még annyit sem tudunk, mint a szabadkairól. Nem véletlen, hogy H. Takács Marianna Magyarországi kastélyok és udvarházak c. monográfiájában így ír: "Az okleveles anyagban általában még a várakra és lakótoronyokra vonatkozó részletesebb leírások is igen ritkák a 17. század előtt ...", majd megállapítja: a 15. és 16. századi udvarház vagy kastély eredeti formájában nem maradt ránk.<sup>27</sup> A szabadkai erősséget 1525-ben több oklevél is kastélynak nevezte.<sup>28</sup>

H. Takács Marianna számos adat felhasználása és átvizsgálása után a 16. századi kastélyokat és erősségeket (fortalitium), amelyek közé a szabadkai is tartozott, többnyire kerített, fallal vagy palánkkal körülvett, katonák valamint tisztek esetleg a várnagy és családja lakásául szolgáló épületegyüttesként látja.<sup>29</sup> A szabadkai épületet mindenesetre jól megerősíthették, ha ostromára 1525-ben 141,7 jobbágyot toboroztak és vezettek fel Török Bálint emberei.<sup>30</sup> Az erősség fala vagy palánkja előtt bizonyára árok húzódott, és a jobbágyok házai a korban szokásos módon – védelmi okok miatt – bizonyos távolságra helyezkedtek el az uradalom központi épületétől, a kastélytól.

A plébániatemplomról még annyi adatunk sincs, mint a kastélyról. A középkor során – mint említettük – mindössze egy alkalommal jelöli adat a plébániát, 1497-ben, amikor vita támadt Várad Páter kalocsai érsek és Pongrácz Mátyás között a tized fizetése miatt.<sup>31</sup> A templom és a plébánia korábbi létezésében azonban nem kételkedhetünk. Magunk úgy véljük, hogy a templom a 14. században már állt, és előtte a térrel a település magját, központi részét képezte. A középkori Szabadkán más jelentősebb épülettel nem számolhatunk, hiszen a korabeli gyakorlatnak megfelelően az

<sup>23</sup> Blazovich. Kézirat. Az említett települések szócikkei.

<sup>24</sup> Magyar László szóbeli közlése.

<sup>25</sup> Rokay Péter: Szabadka alapítása és IV. Béla várépítő politikája. Üzenet 1976. június-július 6–7. szám 316–317. p.

<sup>26</sup> Győre 1976. 159. p.

<sup>27</sup> H. Takács Marianna: Magyarországi udvarházak és kastélyok Bp. 1970. 29. és 31. p.

<sup>28</sup> Bessenyei 1994. Oklevéltár 12. sz.

<sup>29</sup> H. Takács 1970. 33. p.

<sup>30</sup> Bessenyei 1994. Oklevéltár 12. sz.

<sup>31</sup> Iványi II. Oklevéltár 5. sz.

épületek vályogból vagy paticsfallal készültek, a mezőváros hivatalos ügyeit pedig a mindenkori bíró saját házában intézhették.

A magyar városi jog az ún. hospes jogból alakult ki. A király, majd később a földesurak is az újonnan letelepülők közösségének gazdasági és jogi kiváltságokat adtak. Kezdetben csak a külföldieknek, latinusoknak és németeknek, később a belső vándorlás során érkező hospesek (vendégek) is élvezték az említett előnyöket. Az illető település hospeseinek adott jogot utóbb a többi lakos is élvezhette. Általában nagyobb mértékű kiváltságot nyertek a királyi városok, kevesebbet a földesúriak.

Szabadka középkori történetében ugyancsak fontos szerepet töltöttek be a hospesek, akiket az említett 1429-ben keletkezett oklevél tüntet fel. Érkezésük, illetve telepítésük pontos idejét a források hiánya miatt nehéz megállapítani. Az 1428-as oklevél említi a mezőváros bíróját és esküdtjeit, de róluk nem szól. Ez természetesen még nem jelenti azt, hogy már nem voltak ott. Úgy véljük: a 15. század első harmadában telepítették őket. Az 1407-ben kiadott oklevél Szabadkát még faluként említette, az 1428-as már mezővárosnak (oppidum) mondja. Feltételezhetően a két időpont között éppen a hospesek érkezése nyomán változott meg a település jogállása. Talán ebben az időszakban emelte ki a települést a Kunságból a király.<sup>32</sup> Nyitott kérdés továbbra is az, hogy milyen ok váltotta ki a hospesek telepítését, mivel forrásaink e tekintetben némák. Talán, mint általában, teljes vagy részbeni elnéptelenedés készítette e lépés megtételére a birtokost, vagy egyéb okok miatt következett be, mindenesetre azért mert ilyen módon nagyobb jövedelmet remélt Szabadkáról.

A 15. század első harmadából származó adataink – bármennyire kevesek is – meggyőzően bizonyítják Szabadka mezővárosi jogállását, ám lakói szabadságának mértékére következtetni is nehezen lehet. Nem ismeretes, mennyire szóltak bele a várnagyok, és az uradalmi tisztviselők a mezőváros életébe. Tekintélyük nagy lehetett, mert amíg a bírók közül egynek sem, addig a tisztségviselők közül többnek a neve fennmaradt.<sup>33</sup>

	<b>officiálisok</b>
1429.	Mező Péter Pándi János Mihály Péter
	<b>sáfár</b>
1458.	Bíró György
1519.	Kis János
	<b>udvarbíró</b>
1479.	Tordai Kis Péter
1519.	Kis János
	<b>várnagy</b>
1498.	Billye Péter Ethelei Ambrus
1499.	Hatházi Porkoláb László Kis Péter

<sup>32</sup> Györffy György: A magyarországi kun társadalom a XIII–XIV. században. In: A magyarság keleti elemei Bp. 1990. 296–297. p.

<sup>33</sup> Blazovich 1996. Passim.

- |       |                          |
|-------|--------------------------|
| 1503. | Ispánnak mondott Bereczk |
| 1516. | Mágocsi Porkoláb Márton  |
| 1521. | Csóti Pekri Miklós       |
|       | Derencsei Miklós         |
| 1525. | Csirkó (Tóth) György     |
|       | Kiskeszi Keszi Ferenc    |

A várnagyoknak bármennyire is beleszólásuk volt a helyi ügyekbe, nyilván a bíróválasztás sem az ő akaratuk ellenére történt, mégis két adat bizonyítja a szabadkaiak szabad önmozgásának lehetőségeit. Bizonyára az uradalmi tisztségviselő tudta nélkül és a mezőváros tanácsának beleegyezésével keresték meg Zömlényi Gábort, a város hamis privilégiumlevelének elkészítése ügyében. Az sem lehet véletlen, hogy az 1525. március 15. és 24. között valamelyik napon lejátszódott ostrom idején a két Sulyok testvér: István és Balázs várnagyai által tartott kastély elleni támadásban az oklevél névlistája szerint a szabadkaiak nem vettek részt.<sup>34</sup> Nyilván az ostromlottakkal rokonszenveztek, és ezért nem mentek önként, vagy éppen őket támogatták. Mindenesetre kényszeríteni sem kényszeríthették őket, mert ha parancsra mentek volna, akkor nevük szerepelne a listán.

A kiváltságok közül nem ismeretesek a plébános választás körülményei. Vajon engedélyezett-e valamiféle beleszólást a mezőváros előjárósága számára a plébános állásának betöltésében a mindenkori kegyúr? Nincsenek adataink arról sem, hogy miként működött a tanács írásbeli adminisztrációja. Vezettek-e jegyzőkönyvet, illetve volt-e a tanácsnak pecséthasználati joga? Valószínűsíthetjük mindkettő meglétét, ugyanis más helyek példái szerint nagyobb értékű ingóságok (ház, egyéb épületek) adás-vételét a bíró és az esküdtek előtt foglalták írásba a korszak vége felé. Az idegenek beköltözését azonban – legalábbis bizonyos időszakokban – engedélyezték a földesurak. Mátyás király ugyanis 1458. szeptember 7-én Szegeden kiadott oklevelében arra intette Parlagi László budai sáfárt és a kunok ispánját, továbbá a mindenkori kun ispánokat, valmaint Bíró György, szabadkai sáfárt: mivel Hunyadi János engedélyezte a kunoknak, hogy más jobbágyságok szokása szerint és hozzájuk hasonlóan tartózkodhatnak Szabadka mezővárosban, ne zaklassák őket, és ne kényszerítsék a visszaköltözésre. Az oklevél név szerint is felsorolja a kunok egy részét. Horváth György, Kicze Balázs Gyunk-nak mondott Pál és János, Alch Mihály Gerhard fia Egyed, Kara A..., Aracha Egyed, Thene Antal, Kazán Balázs és Kun Antal neve szerepel a listán.<sup>35</sup> Az oklevél híryaga nemcsak a kun népesség szabadkai tartózkodásának bizonyítéka. Az is kitűnik belőle, hogy a szabad népesség ezen időszakra már alávetettségben, jobbági sorban élt,<sup>36</sup> és szívesen húzódott a lakóterületéhez közeli városokba, vagy mezővárosokba. Ezért találunk kunokat Szabadka mellett, amely egyébként korábban is kun település volt, Kecskeméten és Szegeden, sőt a középkori Hódvásárhelyen is éltek ezen időszakban kunok.<sup>37</sup> A mezőváros tehát, mint környékének gazdasági, piaci központja a közvetlen vidékéről nyerte lakosságának utánpótlását.

<sup>34</sup> Bessenyei 1994. Oklevéltár 12. sz.

<sup>35</sup> Dl. 88 331.

<sup>36</sup> Györffy 1990. 274–304. p.

<sup>37</sup> Hódmezővásárhely története. I. Főszerk.: Nagy István, Szerk.: Szigeti János. Hódmezővásárhely 1984. 314. p.; Szeged története I. Szerk.: Kristó Gyula Szeged 1983. 384–386. p.

Az elsődleges piacközpont szerepére utal a város piacos hely volta, amelyre 1407-ből van bizonyítékunk. Arra vonatkozóan viszont nincs adatunk, hogy milyen kiváltságokat élvezett a mezőváros a piactartást illetően, pedig a vámszabadságok mellett a piactartás szabadsága egy-egy mezőváros vagy város polgárainak a legfontosabb gazdasági kiváltságát jelentette.

A középkori Szabadka Magyarországnak azon a részén, az Alföldön terült el, amelyet a kutatók hagyományosan városhiányos vidéknek tekintenek. Azonban e tájékon a 15. század végére, a 16. század elejére a nagyállat-tartás konjunktúrájának következtében keletkezett jövedelmek gazdasági fellendülést eredményeztek. Számban és gazdagságban is gyarapodott a lakosság, és a nagyobb települések elindultak a mezővárossá fejlődés útján. A városunk közvetlen környékén lévő helyek: Szeged és Zenta példája is jól mutatja ezt. Hozzájuk tartozik Szabadka is, amely a 15. és 16. század fordulójára mint uradalmi központ és piaci alközpont az alföldi városhálózat fontos tagjává fejlődött. Bár a 15. század közepén királyiból földesúri város lett, és ezáltal magának és lakóinak jogi helyzetét illetően hátrányosabb helyzetbe került, ugyanis előjogok szerzését csak földesurától remélhette, gazdasági fejlődése azonban nem állt meg, töretlen maradt a török megjelenéséig, amely nemcsak városunk, hanem az egész Alföld ígéretes városfejlődését derékba törte.

## LÁSZLÓ BLAZOVICH

### THE DEVELOPMENT OF SZABADKA AS A MARKET-TOWN, AND ITS LEGAL SITUATION IN THE MIDDLE AGES

#### (Summary)

The medieval Szabadka used to be situated in the Plain, that is in the part of Hungary called by the researchers the region lacking towns. However, to the end of the XV. century and beginning of XVI. an economical development proceeded thanks to the big animal husbandry. The number of the inhabitants increased in our town as well, and Szabadka became an important component of the town-network in the Plain, both as an agricultural center and a market sub-center. Though it became a feudal town from a royal estate in the middle of the XV. century, getting into a less favourable position considering its own legal situation and that of its inhabitants. Its economical development hasn't stopped, it remained unbroken till the Turkish invasion, which meant the end of the whole town-development in the Plain not only that of Szabadka.



LÁSZLÓ BODNÁR

## The Relationship of International Law and Domestic Law in Our Constitution – *de lege ferenda*

### Introduction

As a political decision has been made about a new constitution to be accepted in 1995 (96), another issue arises which has to be dealt with constitutionally, namely what place the norms of international law (both the rules of customary law and the rules of treaty) take in the Hungarian legal order.<sup>1</sup>

This question has to be answered inevitably at the constitutional level for two reasons:

The theoretical and dogmatic debate of "monism or dualism", dating from more than a hundred years ago, has become an everyday, practical issue for every state with a well-developed legal order and extensive international relations by the second part of the 20th century – and especially by the last 2–3 decades of the century (millennium). In this period it is hardly possible that a state which refrains from co-operating with other states can operate efficiently. Under normal circumstances states cannot act in such a way both for political and economic reasons. In other words the operating state mechanism is part of an international *interdependence* and the position of a given state in the international order of relations is – among others – a legal issue.

It is a legal issue, in which the state – typically in the constitution (or in an act with constitution's force) – determines how and according to what *values* it accepts its international obligations in its own national legal order.

This latter "obligation" is especially important for the states of *Europe*, as with respect to these states a more developed (and at the same time a more precise) regulation and a stricter protection of *human rights* have evolved compared both with the rules of universal international law and with other regional, international systems of regulation.

Almost simultaneously with this a process of (economic) integration has arisen among the states of Western Europe, the system of which is undergoing the simultaneous intensification and extension of integration at present. The latter one, that

---

<sup>1</sup> The author's private remark: in order to have time for the thorough professional (and political) preparation and discussion of the draft of the constitution, it is inexpedient to hurry the passing of the new constitution by the Parliament. If preparation has been duly accomplished, the 1100th anniversary of the Hungarian conquest may be an appropriate occasion to promulgate the new constitution (possibly in Ópusztaszer).

is the process of extension affects the political, economic and social perspectives of the Republic of Hungary fundamentally, and it is hardly necessary to emphasize that the only alternative for Hungary is to join – as soon as possible – the European Union (EU).

The analysis of the economic, political and social conditions of joining is not the jurists' task. However, it is their task to emphasize strongly: *the question of "monism or dualism" cannot be asked in the European Union*. The reason is that in the European Union the condition of membership (or in other words existence) is to acknowledge that the legal norms of the European Union, both the *primary* and the *secondary* sources of law are to be applied *directly in each and every member-state*, concerning both the *state* and the *natural and legal persons*, and they are given unconditional priority over the norms of national, that is *domestic law*.

The situation is essentially the same with respect to international treaties concluded under the aegis of the Council of Europe (CE) – above all to protect human rights (fundamental rights) – as none of the EC members can avoid conforming to e.g. the (European) Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms by virtue of saying that as a state representing the dualistic concept it has not transformed the treaty into domestic law.

However, in addition to the "severity" of European regionality, one can also see that essential changes have occurred at the universal level of international law/international relations for the last one or two decades. Just to mention the most typical examples: the military action taken against Iraq and the embargo on (Small)-Yugoslavia prove that member states (and even non-member states) were compelled to adhere unconditionally to the sanctions, as international acts, ordered by the UNO (Security Council). In these instances none of the states can (could) claim that the resolution of the UNO (SC) had not been incorporated – by means of transformation – into its own national (domestic) legal order. (NB. The fact that e.g. the resolutions of the UNO SC imposing sanctions against (Small)-Yugoslavia were promulgated in a *decree of the government* in Hungary did not entitle the Republic of Hungary to apply its higher-level rules of law (acts) over the UNO SC resolution promulgated in the decree of the government.)

Based on the above circumstances and in view of the limits of content of the present study, I do not wish to engage in a detailed discussion of the issue of "dualism/transformation" or "monism/adoption" either now or subsequently,<sup>2</sup> I will restrict myself only to its summary later on.

## **I. The Hungarian constitution and international law in the changing (especially European) world**

### **1. Antecedents**

Until 23rd October, 1989 the Hungarian constitution *never* included *any kind of* directions on the application of the norms of international law within the state (that is on the relationship of international law and domestic law), the relationship of international law (international treaties) and the Hungarian legal order was determined only by the

---

<sup>2</sup> For the detailed discussion see Bodnár, L.: A nemzetközi szerződések és az állam. Budapest 1987, p. 276 (See particularly pp. 15–52 and 88–115).



general and accepted judicial practice – without being questioned seriously – by applying international treaties (over the Hungarian law) only exceptionally and not even consistently.<sup>3</sup>

Our constitutions – both the "thousand-year-old" (unwritten) and the first written ("socialist") constitutions – did not deal with this issue.

The law-making (and applying of law) during the period between the two World Wars as well as between 1945/49 and 1989 considered it natural that international treaties concluded by Hungary had to be incorporated in acts (or domestic legal rules of law of another level), and that these acts (or other rules of law) had to be promulgated in the official paper as all the other (domestic legal) rules of law in order to ensure their domestic legal (judicial) applicability. Let me remark, however, that it was almost inconceivable, especially during the period of 1949–1989, that reference to international treaties providing subject rights for natural persons could be successful in national law-applying (judicial) organs.

When reference was made to such rules of law promulgating international treaties – which happened very rarely in judicial practice – it was always the act promulgating the international treaty which could be referred to, and not the international treaty itself, as the *original source of law*.

Based on this the conclusion can be drawn that the practical application of the very pronounced, classic theory of dualism/transformation was recognized in the Hungarian constitutionality, legislation and jurisdiction.<sup>4</sup>

Our first written constitution – Act XX. of 1949 – is one of the East European, Soviet-type constitutions, and as such it reflects the "socialist" (Soviet) concept of that time, which did not recognize the norms of international law in the domestic sphere without the sovereign approval, that is the special decision of the state (that is without its transformation into domestic law). This political (legislative) approach was duly supported by the jurisprudence of that time.<sup>5</sup>

This *official concept* (and practice), taken by Hungary too, – strangely and unfortunately – prevailed in the 70s and 80s as well, although some East European countries (even the ones which had a much stricter political system than Hungary, such as e.g. the GDR, the Soviet Union, Romania) had already given up, at least formally, this rigid approach to the relation of international law and domestic law. In Hungary it was only jurisprudence, especially that of international law, on whose part an ever-increasing, professionally supported claim arose to take another (that is a monistic/adoptional) approach.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> In the field of criminal law/law of criminal procedure (extradition) or e.g. in the cases related to the international transport of goods bilateral or particular conventions were applied by the Hungarian courts, but neither e.g. the International Covenant of Civil and Political Rights or the ILO convention prohibiting women's night work (before being cancelled), and not even the act or law decree promulgating them constituted enforceable subject rights for the individual in court during the past years.

<sup>4</sup> See the discussion of this by Triepel and Anzilotti. Cf. Triepel, H.: Völkerrecht und Landesrecht, Leipzig, 1899; Anzilotti, D.: Lehrbuch des Völkerrechts, Berlin and Leipzig, 1929.

<sup>5</sup> Thus e.g. György Haraszti propagates the (moderate) dualistic concept of the relation of international law and domestic law even in the university textbook published in 1976, and as János Bruhács states: in the 60s the dualistic concept was *prevailing* in the Hungarian jurisprudence of international law. Cf. Haraszti, Gy.–Herczegh, G.–Nagy, K.: Nemzetközi jog (Ed. by Haraszti, Gy.), Bp. 1976, pp. 27–29; and János Bruhács: A nemzetközi jog és a belső jog viszonya. In: Magyar Jog 1973 (10), p. 700.

<sup>6</sup> See particularly Nagy, K., Valki, L., Bodnár, L. Cf. Nagy, K.: A nemzetközi jog jogrendszerbeli helyének és tagozódásának néhány kérdése a jog általános fogalmának tükrében. In: Jogtudományi Közlöny

It is very characteristic of the "backward" Hungarian conditions existing in this field of law-making/law-applying that until 26th November, 1982 (that is until the passing of Law Decree No. 27 of 1982) there was no rule of law on the conclusion, promulgation and/or publication of international treaties with Hungarian participation, or on the global relation of international law and the Hungarian legal order.<sup>7</sup>

The – extremely minor – amendment of our effective constitution on 23rd October, 1989 meant the first, by no means very great step towards "settling" the issue of the relation of international law and (the Hungarian) domestic law, the application of international legal obligations within the state. According to this:

"The legal order of the Republic of Hungary accepts the generally recognized rules of international law, and ensures the harmony of the undertaken international legal obligations and domestic law [Constitution, Sect. (1) of § 7].

The direction of our constitution quoted above is *prima vista too general* (and accordingly incomplete) and *eclectic*:

a) it is too *general*, because its direction concerning international treaties does not say anything essential (either on a dualistic or monistic basis) about the position of international treaties in (the Hungarian) legal order, about the question of priority, the possibility of direct applicability (or the obligation thereof) or about resolving (possible) collisions with the (Hungarian) national legal order. Thus the generality of this direction – also – implies its incompleteness.

b) it is *eclectic* because the generally recognized norms and principles of international law (that is the rules of customary universal international law) are received into the Hungarian national legal order, while the law of the treaty is not.

However, in addition to this – in my opinion basic – paradox I have to remark that it is conceptual nonsense to view this reception (which is nothing else than the intention of receiving on the state's part) as a general transformation. The reason for this is that one cannot transform a norm which is far from being exact, and which often necessitates a concrete interpretation of case so as to determine the *content* of the norm even in international jurisdiction (or in other international application of law).<sup>8</sup>

On the other hand, however, if the first expression of Section (1) of § 7. of our constitution is interpreted not as a "general transformation" but as the *adoption* of the rules of customary law, then the content of the norms of customary law determined by the national (in this case by the Hungarian) jurisdiction can only be a *unilateral domestic interpretation*.<sup>9</sup> (The content of international treaties – as written sources of law – is usually exact enough for the unilateral domestic interpretation to be adequate to the authentic, that is to the law-making interpretation.)

---

1972. (1–2), pp. 39–49. See particularly pp. 43 and 45. Valki, L.: A nemzetközi jog sajátos társadalmi természete, Bp. 1981. p. 35. Bodnár, L.: A nemzetközi jog és az államon belüli jog viszonya – egyes államok alkotmányai alapján. Acta Jur. et Pol. Szeged, Tom XXV. Fasc. 1.

<sup>7</sup> Before Law Decree No. 27 of 1982 was passed, this problem was "regulated" only by the KÜM–IM (Ministry of Foreign Affairs–Ministry of Justice) Press Release ("A Külügyminisztérium és az Igazságügyi Minisztérium tájékoztatója a nemzetközi szerződések megkötéséhez"), which can hardly be regarded as a source of law.

<sup>8</sup> In this sense see Müller, J.P.–Wildhaber, L.: Praxis des Völkerrecht, Bern 1977, p. 134; Seidl–Hovenfeldt, I.: Transformation or Adoption of International Law into Municipal Law. In: International and Comparative Law Quarterly, 1963, pp. 93–94; Öhlinger, Th.: Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht, Vienna–New York 1973, p. 151.

<sup>9</sup> Cf. Haraszti, Gy.: A nemzetközi szerződések értelmezésének alapvető kérdései, Bp. 1965, pp. 111–120.

However, the main theoretical/dogmatic paradox lies undoubtedly in the fact that the two different constructions, which are in total contrast, cannot be accounted for correctly with respect to the rules of customary law or international treaties. Consequently it is not accidental that strong criticism has been voiced against such duality found in the German Constitution [GG Section 25 and GG (1) II. 59].<sup>10</sup> In the Federal Republic of Germany this contradiction manifested in the constitution is further sharpened by the fact that as the result of the EU membership of the FRG the EU treaties (as well as the secondary sources of law) are applied directly, without transformation – in accordance with the EU obligations – in the FRG, without the naturalness of this being questioned.<sup>11</sup>

2. *Is it necessary to regulate the relation of international law (customary law + treaties) and the national (Hungarian) law in an exact way in our new constitution?*

In my opinion there is only one answer to this question: by all means! The reasons for this categorical answer are the following:

a) The most important and at the same time the most general reason is that – as our effective constitution states it, too – the Republic of Hungary is a *constitutional state*. (It is hardly necessary to give reasons for the importance of constitutionality as a basic constitutional *value*, for it is the fundamental condition of not only our joining the European Union and of our already granted membership in the European Council, but also of belonging to the European civilization.)

On the other hand the inherent attribute of constitutionality is not only to subject the state to the regulations of the constitution and the laws (as regards the domestic legal order), but also to fulfil international legal obligations in good faith – including their application within the state – that is to ensure the subject rights originating therefrom.<sup>12</sup>

b) In all probability it is not pure chance that almost all the traditional (bourgeois) democracies considered it important to settle the issue of the relation of international law and domestic law. It was typically regulated in their constitutions,<sup>13</sup> or – in the absence of this – an accepted judicial practice had evolved, which was considered to be a natural, unquestionable conception complying with constitution(ality).<sup>14</sup>

Following the example of the oldest (bourgeois) democracies (the Netherlands, the USA, France, Switzerland), West European states which became democratized later

---

<sup>10</sup> See particularly *Partsch*, K.J.: *Die Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht*. *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, Karlsruhe, 1964, p. 101; *Bleckmann*, A.: *Grundgesetz und Völkerrecht*, Berlin, 1975, p. 279.

<sup>11</sup> An absolute exception is the so-called "Solange (I-II) Beschluß" resolution of the constitutional court – subject to much criticism and debate – in which the German constitutional court stubbornly insisted on the application of German law instead of the European Community law because at that time the German law gave more protection to the individuals as regards fundamental rights than community law. For more details on the criticism and the debate see e.g. *Rupp*, H. H.: *Grundrechtsschutz in den Europäischen Gemeinschaften*. In: *Die Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft*. Baden-Baden 1978, pp. 9–21. For the different viewpoints see *op. cit.*, pp. 61–62.

<sup>12</sup> Article 27. of the Vienna Convention of 1969 codifying the law of international treaties states: "neither party can refer to the directions of its domestic law to justify the failure of the execution of the treaty..."

<sup>13</sup> Cf. Article 55 of the French Constitution, Article 66 of the Dutch Constitution, Section (2) of Article VI. of the Constitution of the USA.

<sup>14</sup> This is the situation in Switzerland. Cf. *Müller*, J.P.–*Wildhaber*, L.: *op. cit.*, p. 134.

(Austria, and even later Spain, Portugal, Turkey) also recognize the priority and direct applicability of the norms of international law over domestic law.<sup>15</sup>

But even in those West European states in which the system of dualism/transformation has been maintained, the international treaties transformed into domestic law (now as acts) *are given priority over the "ordinary" acts, either in conformity with the regulation of the constitution* (as e.g. in the FRG and in Greece) *or due to the "compulsion" of belonging to Europe* (see the Scandinavian states).<sup>16</sup>

Now that the *Scandinavian states* have been mentioned, a special – and now very short – remark should be made. Namely that the Scandinavian legal orders are not really continental legal orders, the Anglo-Saxon influence (that is the *British* influence) is almost as dominant in them as the "continental" influence!<sup>17</sup> Accordingly, the Scandinavian concept (and practice) of the relation of international law and domestic law is based on the British law. It is true, however, that the membership itself in the Council of Europe has already forced the revision of the British legal concept serving as a "model" (at least with respect to international treaties).<sup>18</sup>

c) In view of the above – it seems that – it is not unnecessary to quote the new European constitutions of the last two decades. At least two basic conclusions can be drawn from them – even without a thorough analysis:

ca) The new constitutions – without exception, although to a different extent – considered it important to determine the relation of international law and national law in the constitution.

cb) The great majority of the new constitutions generally recognize the priority of international law (international treaties) over the state's own acts (excluding the constitution).

*The most recent constitutions of Western Europe* contain the following major directions about the relation of international law and domestic law:

*Greece*, the constitution of 1975 (Section 1 of Article 28):

"The generally accepted rules of international law, as well as international treaties, after they have been enacted and have come into force, shall become the integral part of Greek domestic law, each to its own expression, and are to be applied over any conflicting legal measures."

---

<sup>15</sup> The "priority" of international treaties – in contrast with the term "primacy" used by Kelsen – does not imply a subordinate – superordinate relation between international law and domestic law. The *priority* of the norms of international law means only that if there is collision between the norms of international law and domestic law – which, after all, have been created by the same law-making body (bodies) of the state –, the norm of international law is given priority.

<sup>16</sup> Cf. FRG GG. Article 59, Greek Constitution, Section (1) of Article 28. The Scandinavian states had traditionally adopted the concept and practice of dualism, which was undermined by the application of the European Convention on Human Rights, and in the 80s the direct judicial application of the directions of this convention became the natural part of judicial practice. Cf. *Jensen, S. S.: The European Convention on Human Rights in Scandinavian Law. Jurist-og Økonomforbundets Forlag. 1992. See particularly pp. 4–7 and 40–72.*

<sup>17</sup> In this sense e.g. *Strömholm In: An Introduction to Swedish Law. Vol.I. (Ed. by Stig Strömholm) Deventer, The Netherlands, Boston–Antwerpen–Frankfurt, 1981, pp. 32–33.*

<sup>18</sup> In Denmark and Norway it is clearly established that administrative authorities are under a legal obligation to exercise their discretionary powers in accordance with international obligations undertaken – be they incorporated or not – whereas in contemporary *Swedish* law there seems to be only a tendency to recognize such obligations." *Jensen, S. S.: op. cit., p. 174.* (Since Sweden is the member of the European Union as of 1st January, 1995, the rules of law of the EU are to be applied directly, preceding Swedish law in Sweden, too. – L.B.)

*Portugal*, the constitution of 1975 (Article 8):

"1. The norms and the principles of general or common international law constitute the integral part of Portuguese law.

2. The duly ratified or accepted general norms of international treaties shall become part of the domestic legal order after they have been published officially and if the Portuguese State has joined them internationally."

*Spain*, the constitution of 1978 [Section (1) of Article 96]:

"The validly concluded international treaties, provided they have been published officially in Spain, constitute part of the national legal order. The provisions thereof can be repealed, amended or suspended only in the manner determined in the treaty itself or according to the generally recognized rules of international law."

*Turkey*, the constitution of 1982, (Exp. 5 of Article 9):

"International treaties which have been duly entered into force have the force of law. Therefore the Constitutional Court cannot be appealed to on the grounds of violating the Constitution."

Three of the above four new West European constitutions (Portuguese, Spanish, Turkish) provide for the relation of international law and domestic law on the basis of the concept of monism/adoption, and only the Greek constitution represents the practice of dualism/transformation. It is noteworthy, however, that the *Greek* constitution also states that the *acts promulgating the treaties transformed into domestic law have priority* over all the other legal acts.

The majority of *East European* states which have undergone a democratic transformation, or East European democratic states which have become independent recently, have accepted a new constitution almost immediately – although obviously for different reasons. (Thus Russia, Estonia, Lithuania, the Czech Republic, Slovakia, Croatia, Slovenia, Bulgaria, Romania.)

Poland and Hungary opted for another way: Poland passed an act with constitution' force (in fact a constitution's novel – L.B.). On 17th October, 1992 "On the mutual relations of the legislative and executive bodies of the Republic of Poland and on the local authorities" "With the aim of improving the operation of the highest-level bodies of the Republic of Poland until its *new Constitution is accepted...*" (The author's own emphasis.)

In Hungary the amendment of the constitution of 23rd October, 1989 (Act XXXI of 1989) essentially signified the general revision of the constitution, and it was then that the above quoted Section (1) of § 7. was included in our constitution, which – in spite of its defects – can be regarded as a milestone in constitutional history, as it was the first time that the Hungarian constitution mentioned the relation of international law (international treaties) and the Hungarian legal order.

With the amendment of the constitution of 1989 the *fundamentals* of the democratic system had become part of the constitution. Several further partial amendments to the constitution and (in some cases) related legislative acts were made, partly simultaneously with this and partly later, in order to extend democratic constitutionality .

Thus the common feature of the Polish and the Hungarian constitutional processes (following the change of the regime) is that they both intend to accept the *new constitution* in a later system of politics/power which – compared to the period of the change of the regime – is more settled, more tranquil and more stable.

Let us see now how the already accepted East European constitutions regulate the relation of international law and domestic law:

*The Federation of Russia*, constitution of 1993 [Section (4) of Article 15]:

"The generally recognized principles and rules of international law and the international treaties of the Federation of Russia are the constituents of its legal order. If the international treaty of the Federation of Russia states rules other than ordained by the act, the rules of the international treaty shall be applied."

*The Republic of Lithuania*, constitution of 1992 [Section (3) of § 138]:

"The international treaties ratified by the Parliament of the Republic of Lithuania constitute the integral part of the legal order of the Republic of Lithuania."

*The Republic of Estonia*, constitution of 1992, second exp. of Section (1) of Article 3, and Section (2) of Article 123):

"The universally recognized principles and norms of international law constitute the inseparable part of the Estonian legal order."

"If the Estonian acts or other decrees are in contradiction with the international treaties ratified by the Parliament, the relevant articles of the international treaties shall be applied."

*The Republic of Slovenia*, constitution of 1991, (Article 8):

"The acts and the other regulations have to be in harmony with the generally effective principles of international law and with the international treaties binding Slovenia. The ratified and published international treaties are to be applied directly."

*The Republic of Croatia*, constitution of 1990, (Article 134):

"The international legal conventions, which have been concluded, confirmed in conformity with the constitution and published, constitute the part of the domestic legal order of the Republic, and as to their application they are superior to the acts. Their provisions can be repealed or amended only on the condition and in the manner determined by them, or according to the general basic principles of international law."

*The Republic of Bulgaria*, constitution of 1991 [Section (4) of Article 5 and Section (3) of Article 85]:

"Every international deed which has been ratified, promulgated and entered into force in the constitutionally specified manner with respect to the Republic of Bulgaria shall be deemed to be the part of the national legislation of the country. The deed shall replace any national act regulating otherwise."

"The ratification of an international treaty which necessitates the amendment of the Constitution has to be preceded by passing the relevant amendment to the constitution."

*Romania*, constitution of 1991 [Section (1) and (2) of § 11]:

"(1) The Romanian state obliges itself to fulfil, consistently and in good faith, its obligations imposed on itself by the treaties signed by the state."

"(2) The treaties which have been duly ratified by the Parliament constitute part of the national law."

*The Czech Republic*, constitution of 1992 (Article 10):

"The ratified and promulgated international treaties on human rights and fundamental freedoms, which treaties are binding on the Czech Republic, shall be directly compulsory and shall have priority over the acts."

*The Republic of Slovakia*, constitution of 1992 [Article 11, Section (e) of Article 125 and Section (2) of Article 144]:

"The international treaties on human rights and fundamental freedoms, which have been ratified by the Republic of Slovakia and have been promulgated in the manner prescribed by the law, are given priority over the acts of the Republic of Slovakia if they guarantee the extension of constitutional rights and freedoms."

The Constitutional Court shall decide whether "the generally binding legal rules are in harmony with the international treaties which have been promulgated in the manner prescribed for the promulgation of acts."

"If the constitution or the act states so, the international treaties shall be binding on the judges, too."

Finally, to satisfy the need of precise documentation:

the act with constitution's force of 1992 of the *Republic of Poland* [Section (2) of § 28, and Section (1) and (2) of § 33; effective until the new constitution is accepted]:

"The President of the Republic (...) shall see to the observation of international treaties."

"(1) The President of the Republic shall confirm and dissolve international treaties, of which he has to notify the Szejm and the Senate.

(2) The confirmation or dissolution of international treaties which concern state borders or defence alliances, or impose financial obligations on the state, or necessitate changes in the act, require legislative authorization."<sup>19</sup>

The regulations contained in the above quoted East European constitutions lead to the following conclusions:

With respect to the regulation of the relation of international law (international treaties) and domestic law, the *constitution of the Federation of Russia* is modelled on the concept of the relevant *act* of the former Soviet Union,<sup>20</sup> but at the same time this relation is further improved and made unequivocal according to the most characteristic concept of monism/adoption. One must emphasize the fact that Russia – in contrast with the former Soviet Union – regulated this issue in its *constitution*, in a separate chapter thereof.

In the case of *Lithuania and Estonia* – by virtue of their characteristic historical situation – it was the first time they had the opportunity to regulate the relation of their national legal order to international law comprehensively, at the constitutional level, as independent states.

One can say that both constitutions accepted the progressive bourgeois democratic traditions and the relevant concept of the majority of the new West European democracies. The constitutions of both Baltic states are based on the concept (the Lithuanian constitution implicitly) that the *international treaties which have been ratified and published* (by the Parliament) *form part of their national legal order*, are to be applied directly and have priority over the ("ordinary") acts.

However, as to the position within the constitution a difference, which is more than a mere structural difference, can be observed in the constitutions of these two newly independent Baltic states. Although both constitutions regulate the relation of *international treaties* and domestic law in a *separate* chapter, the *Estonian constitution* also provides for the "generally recognized principles and rules of international law"

---

<sup>19</sup> The quoted texts of the constitutions are *not* authentic translations.

<sup>20</sup> See the text of the act in: *Ezsegodnik mezsdunarodnogo prava*, 1978, Moscow, 1980, pp. 435–439.

separately, in Chapter I entitled "General regulations", while the Lithuanian constitution makes no reference to this whatsoever.

*Slovenia and Croatia*, which won their independence by separating from the (former) Yugoslavian Socialist Republic, modelled the constitutional regulation of the relation of their national legal order and international law (international treaties) not only on the concept and experience of the constitutional system of the European (bourgeois) democracies but also on the constitution of their predecessor state, the federal Yugoslavian Socialist Republic (YSR). Section 210 of the 1974 constitution of the YSR stated that "the published international treaties shall be applied directly by the courts."

Compared to this, the two former Yugoslavian member states limited the direct applicability of international treaties and their priority over the acts inasmuch as this status is recognized only in the case of *ratified* (and published) international treaties.

Otherwise the comparison of the Slovenian and Croatian constitutions – which are essentially the same in content – raises only one (although not negligible) question as regards position: namely whether or not the constitutional norms of the same content have a special relevance in view of the fact that – as in this case – the given norm is included in the separate (relevant) chapter of the constitution (Chapter VII: of the Croatian constitution on the "International legal relations") or in the – typically first – chapter determining the general regulations of the constitution (in other words the fundamentals of constitutional order) (Slovenian constitution: Chapter I.: "General regulations", and similarly: Russian constitution, Part I., Chapter I.: "The fundamentals of constitutional order").

The new constitution of *Bulgaria* – compared to the previous constitution, which did not regulate the application of international treaties within the state – radically overstepped the former "socialist Bulgarian" concept, when for the regulation of the relation of international treaties and domestic law it accepted the constitutional regulation which suits democratic constitutionality the best. It is stated in Chapter I. of the constitution, among the "*Basic principles*", that international treaties which have been constitutionally ratified, promulgated and entered into force form part of the legislation and replace any other national act regulating otherwise.<sup>21</sup>

A natural exception to this is the ratification of international treaties requiring the amendment of the constitution, as in such cases the prerequisite of ratification is the previous amendment of the constitution.<sup>22</sup>

The recognition of the (generally accepted) principles and norms of international law – in the field of foreign policy – is also regulated in Chapter I., but quite strangely and separately from regulations concerning international treaties, only in Section 24, the last section of the chapter.

The new constitution of *Romania* regulates the relation of international law (international treaties) and the Romanian national law with certain antecedents, as the former Romanian "socialist" constitution – unlike most of the socialist constitutions of that time – also contained certain provisions about the relation of international treaties and the Romanian domestic law, stating the priority of international treaties.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Cf. Section (4) of Article 5 of the constitution.

<sup>22</sup> Cf. Section (3) of Article 85 of the constitution.

<sup>23</sup> Cf. the Romanian Constitution of 1965: Section (9) of Article 43, Section (3) of Article 63 and Section (9) of Article 77.



In view of this it is actually surprising that the new Romanian constitution is hardly more elaborate in this respect than its "socialist" predecessor, and it is especially so if compared to the majority of the new constitutions of the East European countries. Although the new Romanian constitution acknowledges, in the "*General Principles*" determined under Title I, that the treaties ratified by the Parliament constitute part of the national law,<sup>24</sup> priority is mentioned explicitly only in § 20 on "International treaties concerning human rights", regulated under *Title II* (Fundamental rights, freedoms and obligations"), and only regarding these treaties.<sup>25</sup>

The constitutions of both the *Czech Republic* and the *Slovakian Republic* also raise theoretical/dogmatic questions with respect to regulating the relation of international law (international treaties) and domestic law – compared with the eclectic nature of the Romanian constitution.

It is well-known that before becoming independent both states were the member states of the former (federal) Czechoslovakian Socialist Republic. Their former – common – constitution, the Czechoslovakian constitution of 1960 was quite terse on the relation of international law and domestic law, in fact it implied the system of dualism/transformation.

At the same time, thanks to the former Czechoslovakian Republic, both states can look back on considerable bourgeois democratic experiences – the extent of which is quite unusual in Eastern Europe. Thus it makes one think why the constitutions of these two new East European democracies are so curt when it comes to regulating the relation of international law and domestic law. The fact is that both constitutions keep quiet about the global relation of international law (international treaties) and the national legal order.<sup>26</sup>

However, both constitutions assert the *priority of* – ratified and promulgated – *international treaties on human rights and fundamental freedoms* over the national acts. But while the Czech constitution does so in Chapter I. containing the "Basic provisions", the Slovakian constitution includes it among the general provisions of the second part on "Fundamental rights and freedoms". In addition to this difference in position a further difference of content must also be pointed out, namely that the *Slovakian* constitution stipulates further conditions of recognizing the priority of international treaties concluded in this field.<sup>27</sup>

In my opinion the quoted provisions of the new Czech and Slovakian constitutions concerning the "definition" of the relation of international law and domestic law cannot be interpreted on a theoretical/dogmatic basis. The reason is the fact that the priority of international treaties concluded in a single field – that is concerning fundamental human rights (and freedoms) – over the national acts is recognized at constitutional level without even mentioning the legal status of treaties concluded in other fields, which suggests a political consideration at best, but legal reasons are hardly conceivable.

---

<sup>24</sup> Cf. Section (2) of § 11 of the constitution.

<sup>25</sup> Compared to the other new East European constitutions, the new Romanian constitution gives a rather disharmonious impression; it seems to the author that current political reasons make the legal/institutional system eclectic.

<sup>26</sup> For lack of constitutional regulation the Czech and Slovakian law-appliers are in fact forced to take the "Scandinavian way".

<sup>27</sup> Cf. Article 11 of the constitution.

The underlying intention is most probably the fact that both states – as members of the Council of Europe – are by all means bound to ensure the priority of the European Convention on Human Rights. They did so, and only so. And with this they scarcely satisfy the criteria of constitutionality – laid down in Section 1. of both constitutions.

The *Polish* act with constitution's force – most probably because of its provisional nature – does not take a stand on the issue of the global relationship of international law (international treaties) and the Polish national legal order. However, certain conclusions can be drawn implicitly, e.g. that adherence to the provisions of international treaties – in the domestic sphere, too – has to be ensured in some way. This is made to be the task of the President of the Republic by the act with constitution's force.

### **Summarizing conclusions**

1. *All* of the already accepted East European constitutions *provide for* the relation of international law and the national legal order *in one way or another*.

2. All the quoted constitutions recognize the priority of international law (international treaties) over the acts.

3. With respect to whether priority is given to all the international treaties two extreme poles can be seen, on the one hand *Russia* (it covers all the international treaties), on the other hand the *Czech Republic* and *Slovakia* (it covers only the international treaties on human rights).

4. The typical construction is the following: the international treaties which have been ratified and promulgated/published (by the Parliament) constitute the part of the national legal order and have priority (with the exception of the constitution) over all the national law-making acts.

## **II. How should the relation of international law (international treaties) and the Hungarian legal order be regulated in our new constitution?**

1. Without engaging in the detailed discussion of the theoretical/dogmatic problems concerning the relation of international law and domestic law, let me give a review of the general theories, the applied or possible legal-technical solutions, the basic questions of which can be defined as follows:

a) The global relation of international law (international treaties) and domestic law.

b) How does an international treaty become part of the legal order of the state (transformation and/or adoption)?

c) On what basis can the provisions of an international treaty be applied *directly* in the sphere (of the application) of domestic law?

Ad a) As to the relation of international law and domestic law, the historical conception to appear is the one which is based on the unified legal order but which accords *primacy to domestic law*. This view, which is usually traced back to Hegel, namely that international law is in fact the extension of state law, thus it is external state

law, was professed by the school of law known as the *School of Bonn* (Zorn, Wenzel, Kaufmann) at the end of the 19th century.<sup>28</sup>

This view, and especially the practical consequences thereof deprived international law (international treaties) of its essential attribute; namely that international law is the joint law-making of at least two states. If, however, domestic law has priority over this, all in all it implies that international obligations can be ignored by means of unilateral (domestic) law-making. This doctrine has obviously been made insupportable by the development of inter-state relations, and by the emphasis laid on the more or less mutual interest inherent in these relations.

It was the German *Triepel* who worked out a new construction. In his monograph published in 1899, entitled: *Völkerrecht und Landesrecht*, he expounded an entirely new construction of the relation of international law and domestic law, namely the duality of the legal order. Accordingly, international law and domestic law were regarded as completely independent, co-ordinate legal orders. In his concept the two legal orders can be depicted with two circles, which may touch but will never intersect each other, that is they are applied separately, in two different domains.<sup>29</sup>

This rigid dualistic concept was disproved by reality just as the concept based on the primacy of domestic law also proved to be unviable. Reality definitely proved that certain norms of international law do enter and are (may be) applicable in the sphere of domestic law. If the dualistic concept is to be maintained, this is possible only by admitting that there is some overlapping between the systems of international law and domestic law. The explanation of this overlapping is given and expounded by *Anzilotti* in his textbook published in 1929.<sup>30</sup> Anzilotti's concept can be depicted with two circles which intersect each other, and the area of intersection is the field which forms part of both international law and domestic law.

As the basic principle and one that characterizes every concept of dualism it can be asserted that the norms constituting the "system" of international law can be applied in the sphere of domestic law only by way of their *transformation*.

Contrary to the doctrines discussed briefly in the foregoing and to the state practice based on them, outside Europe, more precisely in the USA, a radically different concept has prevailed since the end of the 18th century. The constitution of the United States (as early as in its 1789 form) declares that the international treaties concluded by the Federation are the most important acts of the USA, they are binding on each (member) state and each judge, and they have priority over the acts. This constitutional regulation asserts the implicit priority of international treaties, and once they have been concluded they automatically become part of the legal order of the state.<sup>31</sup>

In Europe this approach to the relation of international law and domestic law became known only in the middle of the 20th century, mostly due to the work and activities of the jurists representing the *School of Vienna* (Kelsen, Verdross, Kunz). However, this doctrine, propagated primarily by Kelsen, goes beyond the doctrine and

---

<sup>28</sup> Cf. Zorn, Ph.: Die deutschen Staatsverträge. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Band 36. (1880); Kaufmann, W.: Die Rechtskraft des internationalen Rechts und das Verhältnis der Staatsgesetzgebungen und der Staatsorgane zum demselben. Stuttgart, 1899.; Wenzel, A.: Juristische Grundprobleme. Vienna 1920.

<sup>29</sup> Cf. Triepel, H.: Völkerrecht und Landesrecht. Leipzig, 1899. (See particularly pp. 111-118.)

<sup>30</sup> Anzilotti, D.: Lehrbuch des Völkerrechts. Berlin und Leipzig, 1929.

<sup>31</sup> Section (2) of Article VI. of the constitution.

practice which had appeared and been applied in the USA. In Kelsen's concept (as the result of the global, normative concept concerning law) international law is given not only priority, but also *supremacy* over domestic law, that is according to his concept states can make domestic law only in the domain and to the extent allowed by international law.<sup>32</sup>

It is evident that on account of the sovereignty of the states this concept could not (and did not) become an acceptable concept in practice. Accordingly, in several European countries it is essentially the approach taken in the constitution of the USA which has become known and accepted, and I am also of the opinion that it is this concept and the practice based on it which expresses the relation of international law and domestic law correctly, that is the priority of international law (international treaties) over the domestic law of the state in the domain of jurisdiction.

Now I do not wish to go into details of why.<sup>33</sup> From the aspect of practicability it can be stated that the actual application of international legal contacts, international legal relations is suited the best by this approach. The reason is that until only the states were recognized as the *subjects* of international law, it had no real practical significance whether the concept of dualism or monism was predominant.

However, since it became undeniable that international law may have subjects other than the states, and since the international rules of human rights expressed the need that the individuals' fundamental rights laid down by international protection should be provided in every state, the recognition of the direct applicability of international treaties within the state has become an elementary issue and need so that in the case of a potential collision the rights provided for individuals (and legal persons) in international treaties can be realized effectively.

Besides, one also has to consider the European trend according to which e.g. the "compulsion" of integration itself, manifested in the European Union, asserts the necessary condition that all the (primary and major secondary) rules of the Union should have priority over the national law of the member states.

Finally, I would like to give a brief answer for the question why, besides the practical reasons, international law (international treaty) is "superior" to the national law of the states, that is why the rules of international law are (may be) given priority over the national law of the state.

Actually the answer was already touched upon when discussing why the approaches professing the priority of domestic law are insupportable. The point is that the international legal norm representing the joint law-making of at least two states – which norm is made by the same state bodies with authority for law-making – is superior because it can be changed only by the same joint law-making as it was created. The values and the constitutional expectations of legal security and constitutionality can be ensured only if the application of the obligations undertaken in international treaties is ensured by the states in the sphere of domestic law, too.

Ad b) Basically there are two possibilities for the application of international treaties in the sphere of domestic law:

---

<sup>32</sup> Cf. Kelsen, H.: *Principles of International Law*. New York 1956. (See particularly p. 94); Verdross, A.: *Völkerrecht*, 4th Edition. Vienna 1959. (See particularly pp. 61–63); Kunz, J.: *Völkerrechtswissenschaft und reine Rechtslehre*, Vienna 1923. (See particularly pp. 80–82.)

<sup>33</sup> For the most detailed discussion in the Hungarian literature of law see Bodnár, L.: *A nemzetközi szerződések és az állam*. Bp. 1987.

ba) Some kind of *domestic law-making act* is necessary to transform international treaties into domestic legal norms. This is the practice of *transformation*, which is followed by a considerable number of the states.

bb) The rules of treaty of international law can be *applied directly*, automatically in the sphere of domestic law, without any concrete domestic legal act. This is called the legal technique of *adoption*, which is practiced in several European states (e.g. France, the Netherlands, Austria, Switzerland etc.).

The concept of transformation appeared simultaneously with the dualistic concept of international law and domestic law, or in other words with the appearance of *Triepel's* doctrines. According to this concept the treaty published by the state is binding only on the state itself, and it is incorrect to say that obligations are also imposed on the subjects of the state through the publication; it is not the treaty but the state norm which will bind them.<sup>34</sup>

The nature of transformation was expounded by *Anzilotti*, who stated that the manifestation of will on the state's part for reception was necessary before a given norm of international law could be applied in the sphere of domestic law. This, in turn, means that the *addressees* of the international legal norm and the *source of law* itself will change (as in the sphere of domestic law the international legal norm will be replaced by the domestic legal norm). Moreover, the *structure of law* will also change, the former international legal order of co-ordination will be replaced with a subordinate relation.<sup>35</sup>

Thus the principle and technique of transformation embody the practical application of the plainest dualistic theory.

As to the technique of transformation itself, *special* and *general transformation* can be distinguished. The distinction is based on whether it is some concrete international treaty that is transformed into domestic law (special transformation), or the general rules of international law (international treaties). According to *Menzel-Ipsen* this distinction is justified by the existence of customary law, as the rules of customary law – due to their inherent nature – can be the subjects of general transformation only.<sup>36</sup> In my opinion this distinction is artificial and formal, as typically the rules of customary law *cannot* be transformed. According to *Anzilotti* the essential elements of transformation (the change of the addressees, the source of law and the structure), supplemented with the frequent uncertainty of the content of customary law, make the transformation of customary law – typically – inconceivable.

Besides, another factor of uncertainty has to be considered, namely the one concerning the date of "birth" of a given rule of customary law. The reason is that two phases can be distinguished in the process of origin of the rules of customary law: a) the practical one, which is repeated regularly between the subjects-at-law; and b) the legal conviction associated with this practice (*opinio iuris*). As the exact date of the latter phase can hardly be determined, it is impossible to decide whether the transformed international "rule of customary law" can really be regarded as a legal norm or only as a custom.

Naturally, in a given stage it will be certain whether a given rule has indisputably become customary law. However, the elements of content cannot be determined exactly in this case either. As regards the case of delimiting the continental shelf of the North

---

<sup>34</sup> *Triepel*, H.: op. cit., p. 118.

<sup>35</sup> *Anzilotti*, D.: op. cit., p. 46.

<sup>36</sup> *Menzel*, E. – *Ipsen*, K.: *Völkerrecht*, 2nd Edition, Munich, 1979, pp. 54–55.

Sea between the Federal Republic of Germany, the Netherlands and Denmark, it was not disputed that the institution of the continental shelf had also become the general rule of (customary) international law. Certain questions of detail, however, – namely the rules of delimitation – had to be judged by the International Court of Justice.<sup>37</sup>

Under such circumstances, however, one cannot say that a certain rule of customary international law can be the subject – by means of transformation – of domestic law-making. Otherwise domestic legal rules should regulate such questions of detail concerning which even the (tacit) *consensus between the states* does not give exact guide-lines. In connection with this the jurisprudence of international law points out another important aspect; namely that "the generally recognized rules of international law" are not in the least a static concept.<sup>38</sup>

As the classic dualistic concept of law – in the Triepelian sense – can hardly be defended any longer, the natural conclusion arises that the reason for the existence of the corresponding legal technique of transformation cannot be defended either. Yet advocates of transformation or dualism adduce the not negligible counter-argument that after all it is always the domestic state bodies and the constitutions which will decide whether a given rule of international law (either customary law or the law of treaty) can be applied in the sphere of domestic law.

Undoubtedly, there is always some state act involved in determining under what conditions, if at all, the rule of international law can be applied in domestic law.

This kind of state act is certainly present in the case of the legal technique of *adoption*, too. The technique of adoption essentially means the appearance of a general clause, when it is declared by a single domestic – typically constitutional – regulation of the state that the *international law of the state is also part of the legal order of the state*. The *unified legal order* declared in this way – including the norms of both international law and domestic law – makes transformation conceptually unnecessary. The reason being that the norms of international law constituting part of the state's own legal order will be applied by the state in the sphere of (the application of) domestic law. An existing, perfect, valid (international) legal norm. Consequently the essence of the matter will be disregarded if the relation of international law and domestic law is approached from the possibilities and methods of how the norms of international law *can become the norms of domestic law*. The norms of international law do not become the part of domestic law, they constitute the part of the state's (unified) own legal order right from the beginning. Accordingly, the case is not the application of the norms of international origin as domestic legal rules, but the application thereof *as international legal rules in the domestic sphere*.

In addition to the theoretical considerations, the theory of transformation has a vulnerable point from practical aspects, too. Namely: why is only the transformation of treaties considered necessary? The evident reason is that the norms of customary law cannot be transformed. *Müller and Wildhaber* both pointed out that the application of the rules of customary international law in the domestic sphere – due to the nature of the matter – is possible only *by means of adoption*.<sup>39</sup> They cannot be transformed, but on

---

<sup>37</sup> For the case description in the Hungarian language see *Lamm, V.*: A hágai Nemzetközi Bírószág döntései 1957–1982. Bp. 1984, pp. 162–173.

<sup>38</sup> In this sense see *Seidl-Hohenveldern*: Transformation or Adoption of International into Municipal Law? In: *International Law Quarterly*, 1963, pp. 93–94.

<sup>39</sup> Cf. *Müller, J.P. – Wildhaber, L.*: *Praxis des Völkerrechts*. Bern, 1977, p. 134.

the other hand none of the states can refuse the application of the norms of customary law on these grounds.

The situation is different with *treaties*, of course. Transformation has no legal-technical obstacles, thus this technique is used by many states. Even such states do so which, otherwise, recognize the direct applicability of the general rules of (customary) international law within the state (e.g. the FRG, Greece). At the same time these states also recognize it implicitly – through their mixed practice – that *the necessity of transformation is not an inherent feature of international law*, as the norms of international law *can be applied directly in the sphere of domestic law*.

One thing for sure is that international law has no such rule which prescribes the obligation of transformation. This statement seems to be formally contradicted by the fact that certain international treaties (e.g. the genocide convention, or treaties concerning the safety of civilian air transport) compel the states to make (domestic) laws. However, this is by no means a real transformation. It only means that the *fulfilment* of a certain international legal obligation undertaken in the given international treaty is realized by a certain law made by the state.

The conclusion to be drawn from the problems – which I have also criticized – of the dualistic doctrine and from the legal technique of transformation based on this is the following: *the requirements of our age can be best met by the system of adoption, which is based on the unified system of international law and domestic law, and which makes it possible to apply the norms of international law within the state directly*. This approach and legal technique is especially prominent as regards international treaties creating direct rights for the individuals (legal persons), too; such as e.g. human rights, the protection of ethnic-national minorities, conventions on double taxation, etc.

Regardless of which legal technique is adopted by the state, an indispensable condition of the application of international treaties within the state is that the text of the treaties has to be revealed to the public in one way or another. There are two possible ways for this:

- a) the *promulgation* of treaties, and
- b) the *publication* of treaties.

Formally the promulgation of the rules of law is the last phase of law-making.<sup>40</sup> This is necessary mainly in such cases when the resolution of the legislative body is not, or is not always sufficient for passing the act (e.g. the head of state has a right of veto). In these cases it is essential to define the date of the "passing" of the act. This date is defined by promulgation.<sup>41</sup> However, if a single legislative body has the authority to pass a final resolution to make a certain law, the date of when the law is (can be) applied can be and is typically defined by the legislative body itself. In this case promulgation is but an authentic document of law-making. This authenticity, however, can also be guaranteed by *publication*.

It follows from the above that as regards international treaties promulgation is not only an unnecessary but also an unacceptable technique for the domestic application of the rights and obligations arising from international treaties.<sup>42</sup> The reason for this is that the ratification or the entry into force of the treaties in some other way (e.g. by signature) would suffice.

---

<sup>40</sup> Cf. *Creifelds*, C.: *Rechtswörterbuch*, Munich, 1978. (5th Edition) pp. 890 and 1244.

<sup>41</sup> In this sense see *Kovács*, I.: *Magyar államjog*, Volume II. Szeged, 1978.

<sup>42</sup> Cf. *Scelle*, G.: *Précis des droit des Gens. Principes et systematique*. Paris, 1932, pp. 352 and 353.

As to the legal nature of *ratification*, it signifies not only the conclusion of the inter-state law-making process, but also the creation of rights and obligations concerning the state bodies or other subjects-at-law. Therefore in the case of international treaties the use of promulgation actually means a "double ratification" in such a way that the "second ratification" appears as *unilateral "enactment"*, as there is no international public authority for promulgation.<sup>43</sup>

On the other hand the *publication* of effective international treaties is by all means necessary so that – as in the case of all the other rules of law – their content can be learned about authentically and be applied. Therefore as to its legal nature, publication is but making the valid, effective rule of law known publicly. Therefore the publication of the rule of law or the international treaty has no effect whatsoever on their validity or execution. Thus formally, from the aspect of legal technique, it is the authentic publication of the rules of law – in this case of international treaties – in conformity with the local practice.<sup>44</sup>

There are two logical ways for the publication of international treaties:

a) the text of the treaty is supplemented with a publication clause or preamble, and it is published formally as a domestic law in the official paper. This solution essentially means the use of transformation – be it named as such or not.

b) Without any additional domestic source of law the authentic text of the international treaties concluded by the state *is published in the official paper* (or in its supplement), if possible not only in the official language of the state but also in the original, authentic language of the treaty.

Ad c) If the legal technique of adoption is used, in theory the applicability of a given international legal norm in the domestic sphere does not necessitate any further state act. However, it is quite frequently encountered that the execution (application) of a given, concrete international legal norm within the state can be realized only after special executory directions have been passed. At the same time it must be emphasized that not all the international treaties require executory directions for their domestic application. International law may and does have certain rules which can be applied, executed in the domestic sphere without special executory directions. This possibility especially applies to international treaties containing direct rights for individuals (legal persons) or certain groups of people. Therefore if the state allows for the automatic incorporation of its international treaties into its legal order, for their application by the domestic jurisdictional bodies as *direct* sources of law, it is extremely important to decide whether or not the given international treaty or some concrete direction thereof necessitates a *special executory direction*. If this is not necessary, international treaties are qualified from the moment of coming into force as sources of law to be applied directly by domestic jurisdictional bodies, too.

If, however, the execution of the rights and obligations contained in an international treaty requires the existence of further – domestic – executory directions, the domestic application of the directions of the treaty must be preceded by passing the executory directions. This problem – manifested in execution and in jurisdiction – is of significance in those states which have opted for the use of the legal technique of

---

<sup>43</sup> In this sense see *Guggenheim, P.: Lehrbuch des Völkerrechts. Volume I., Basel, 1949, pp. 37–38.*

<sup>44</sup> In this sense see *Bliscsenko, I. P.: International Treaties and Their Application on the Territory of the USSR, In: Americal Journal of International Law. 1975, p. 820.*



adoption. Yet this difference, which is inherent in international treaties, must not be disregarded by the states with the practice of transformation either, as the passing of special *executory* directions may similarly be required or made unnecessary by the execution or application of the otherwise transformed international treaty.

The above difference found in international treaties is expressed by the distinction of "*self-executing*" and "*non-self-executing*" treaties. These technical terms, used both in the literature of law and in the practice of states, for the distinction of treaties have originated from the United States, which is explained by the fact that the possibility of the direct applicability of international treaties was accepted first in the United States, therefore it was the US courts which came up against the self-executing nature of a treaty for the first time (in 1829) in the *Foster v. Neilson* case.<sup>45</sup>

In Europe it was after the Second World War that (by accepting the practice of adoption) the definition of the self-executing and/or non-self-executing nature of the treaties became a topical and important issue.

The self-executing nature of an international treaty means that the treaty, on account of its content, the concrete character of the rights and obligations contained therein and its addressees, can be executed without any further domestic act in the sphere of domestic law. In the case of non-self-executing treaties the treaty can be executed only after the necessary executory directions have been passed.

Although the content (and possibly the subject) and the addressees of a given international treaty are basic factors in deciding whether the treaty is self-executing or non-self-executing in nature, in reality the distinction is far from being so clear. It would be obvious, for example, to state *prima vista* that the European Convention on Human Rights is a self-executing treaty, as its addressees are basically individual persons (natural persons), who are also vested by the treaty with the right of complaint to the European Committee of Human Rights. Yet the Federal Council of Switzerland (Bundesrat) qualified Article 13 of the Convention as of double nature – and not without grounds – when it said: "The complainant is entitled to resort to the possibility or turning to forums of appeal within the state. This is provided as an irrevocable individual right by Article 13.<sup>46</sup> There are no legal remedies, however, which would oblige the states to execute it..."<sup>47</sup>

In addition to the quoted Swiss example, the complexity of determining the self-executing or non-self-executing nature is also illustrated by the fact that more than a hundred years after the frequently quoted *Foster v. Neilson* case, the theoretical and practical debate on distinction has been revived in the United States, too. The legal cases inspiring these debates drew the attention to the question of the self-executing nature of treaties in Europe.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> For the details of the case see *Deák, F.*: American International Law Cases, New York, 1971, Volume II, pp. 412–430.

<sup>46</sup> The authentic English text of Article 13 of the convention is the following: "Everyone whose rights and freedoms as set forth in this Convention are violated shall have an effective remedy before a national authority notwithstanding that the violation has been committed by person acting in an official capacity." (Act XXXI. of 1993, Magyar Közlöny, 1993 (41).

<sup>47</sup> Bericht des Bundesrates und die Bundesversammlung über die (Europäische) Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Bundesblatt (Schweiz) 1968. II. p. 1074.

<sup>48</sup> For the discussion of the *Sei Fuji v. State* case particularly in the USA see among others the articles published in the American Journal of International Law: *Fairman*, Cf.C: Volume 46. (1952) pp. 687–690; *Hudson*, M. O.: Volume 44. (1950) pp. 543–548; *Wright*, Q.: Volume 45 (1951) pp. 67–77. From

In the *Foster v. Neilson* case the basis of Judge Marshall's decision was that the treaty under debate created rights and obligations directly for the political power and not for the judicial power.

However, the problem of distinction is much more complex and is the function of several factors, therefore Judge Marshall's reasons can serve as a guide-line only in that given case. The complexity of distinction and the necessity of considering several factors are also reflected in the jurisprudence of international law. In *O'Connell's* opinion the major difference between self-executing and non-self-executing treaties is that the subject of the latter ones is *a priori of political nature*; such are certain customs items, the acquisition of property, the acquisition or surrender of land, and the issues related to the armed forces.<sup>49</sup>

Müller from Switzerland takes another approach to the problem and examines *whether the directions of the treaty concerning individual persons are concrete enough to be applied directly in a given case.*<sup>50</sup> Öhlinger takes essentially the same stand, and he makes an attempt to give the exact definition of "directions concrete enough concerning individuals". According to his view self-executing treaties are the ones "which address one or more particular private persons, that is if on the basis of the international treaty a judicial judgement or administrative decision, with the general term an act is made, by means of which the legal relationships of private persons are formally implied, and which may reinforce already existing legal relationships or may create new legal relationships."<sup>51</sup>

Finally let me mention the approach taken by *Evans*, who claims that an international treaty can be regarded as self-executing if a rule of law is created by its own directions for the government (administrative) bodies, the courts, the states (that is for the member states of the United States – the author's remark) or for the individuals. On the other hand, non-self-executing treaties require, either in an explicit or in an implicit way, measures on the part of the executive or legislative bodies before they can become rules of law for the courts or for the individuals, too.<sup>52</sup>

In view of the – theoretical and practical – differences seen in the determination of the self-executing nature I cannot evade the task of trying to determine the self-executing nature of a given international treaty so as to create sound bases for the direct applicability of international treaties in Hungary.

First of all I would like to assert that I view the self-executing nature as an *objective* category, that is the self-executing nature of a treaty cannot depend on the intention of the parties to the treaty. In my opinion the parties' intention is relevant only inasmuch as in the case of such intention the parties to the treaty must pay special attention to ensure that the objective conditions of the self-executive nature are reflected in the content and in the text of the treaty.

---

among the abundant European literature on the case see particularly: *Bleckmann, A.*: Begriff und Kriterien der innerstaatlichen Anwendbarkeit völkerrechtliche Verträge. Berlin, 1970; and *Öhlinger, Th.*: Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht. Wien-New York, 1973.

<sup>49</sup> *O'Connell, D. P.*: International Law (2nd Edition) Volume I, London, 1970, p. 65.

<sup>50</sup> *Müller, J. P.*: Völkerrecht und schweizerische Rechtsordnung. In: Handbuch des schweizerischen Aussenpolitik, Bern, 1975, p. 65.

<sup>51</sup> *Öhlinger, Th.*: Op. cit., p. 139.

<sup>52</sup> *Evans, A. E.*: Self-Executing Treaties in the USA. In: British Year Book of International Law. Volume 30 (1953), p. 193.

As to the objective features: in my opinion the basic conditions of the direct (self-executing) applicability of a certain international treaty can be defined according to the minimal criteria, the absence of any of which precludes the possibility of the self-executive nature of a treaty. In my view these are the following:

a) The domestic law of the contracting parties should not rule out the possibility of direct execution.

b) The *addressees* of the treaties should be subjects-at-law which are or can be defined concretely (natural persons, legal persons, state bodies).

c) The content of the treaty should be constituted by exactly determined rights and obligations.

2. So the two main directions are represented by the constructions of dualism/transformation and monism/adoption. It must be emphasized that both constructions occur not only in theory, in jurisprudence, but also in the practice of the states, and both constructions may be used suitably for ensuring the full domestic application of the rights and the obligations originating from international law (international treaties). It must be similarly asserted that both constructions may and do work efficiently or on the contrary, very poorly. The reason is that the observation of legality as such is always the function of the will of the given state or power.<sup>53</sup>

In spite of the above my standpoint is unchanged and unequivocal: it is only the constitutional regulation based on the construction of monism/adoption which can be considered in the acceptance of our new constitution both on theoretical/dogmatic grounds and as a much simpler legal technique.

The main reasons for my standpoint are the following:

a) *The generally accepted/recognized principles and norms of international law* (that is the rules of universal customary international law), similarly to the other *rules of customary law, cannot be transformed* into the national legal order. Conceptually they can become part of a certain legal order only *by means of adoption*.

The above is supported by the fact that the basic conceptual feature of transformation is that concrete rules of behaviour (or other rules) defined by international law (international treaties), that is concrete rights and obligations are changed (transformed) into a domestic source of law. Thus not only the formal source of law is changed but also the subjects-at-law, the addressees of the norm and the relation of the norm within the system (as co-ordination is replaced by subordination).<sup>54</sup>

b) *Transformation is not only an unnecessary but also a definitely unjustified legislative act*. It seems as if the process of law-making became complete through this. This is far from being true! The conclusion of the international treaty (e.g. ratification) makes the (international) law-making process complete and perfect. The subsequent transformation is qualified as a "second" or "double" law-making act, what is more in such a way that the validity of an international legal norm, which conceptually postulates the joint law-making of at least two states (or other subjects-at-law), is made to be the function of another, this time unilateral law-making act.

c) The practice of transformation – as the international treaty has to be promulgated in a national source of law – creates an opportunity for the domestic law-

---

<sup>53</sup> See the example of the Federal Republic of Germany and Greece, where the transformed and promulgated international treaty has *priority* over both the former and the newer acts.

<sup>54</sup> Cf. Anzilotti: *op. cit.*, p. 46.

makers to make unilateral decisions – using or omitting transformation – on the domestic applicability of the international treaty which has been concluded perfectly with the participation of its own law-makers.

The possibility of this decision in itself may question the good faith and seriousness of the international law-making intention – by all means so in the political sense.

d) In the *European Union* (and to a certain extent in the *European Council*, too) there can be no question of whether the member states have transformed the treaties creating the Union, and the same applies to the decisions of the Union bodies invested with law-making authority (so-called secondary sources of law).

The member states (including the countries opting for the practice of transformation, such as the founder FRG and Italy as well as the Scandinavian states and Ireland, which joined the Union later) are obliged to conform to the rules of the EU-law *directly* (that is without transformation) and to ensure their *absolute priority* over the national legal order.<sup>55</sup>

e) In theory the practice of dualism/ transformation gives the national law-makers a free hand to decide what domestic rank, as regards the source of law, the international treaty will be given. An international treaty promulgated by the government (and this is typical in the case of the so-called intergovernmental treaties) can hardly become a source of law higher in rank than a decree of the government in the domestic (Hungarian) hierarchy of the sources of law.

At the same time, however, constitutionality requires that the directions of the higher-rank sources of law precede those of the lower-rank sources of law. Thus e.g. an international treaty promulgated in a decree of the government could be disregarded any time by passing a(n new) act. (Let me remark that this problem is actually encountered in our effective legal order.)<sup>56</sup>

f) Finally let me mention that in addition to the foregoing theoretical/dogmatic problems there is also a pragmatic reason why the practice of transformation/dualism would not be expedient. It would take unnecessary time and energy in the course of the law-making process and would further slow down and delay the passing of important acts (and decrees).

### 3. Conclusion:

- in view of the theoretical-dogmatic considerations outlined in the present study,
- following the European trend of the new constitutions of the recent decades,
- considering the compulsory regulations and the decision-making mechanism of the European Union and the European Council,
- acknowledging that the application of international law (international treaties) within the state as part of the legal order is the integral attribute of constitutionality,
- recognizing the additional practical advantages yielded by the legal technique,

one can say that *the direction of our new constitution on the relation of international law and domestic law has to be based on the construction of monism/adoption.*

---

<sup>55</sup> See Article 189 of the Treaty of Rome of 1957, which founded the EEC.

<sup>56</sup> Thus e.g. the Hungarian–West German bilateral convention on the elimination of double taxation was promulgated in a decree of the government. The contents thereof were totally contrasted sharply by the modification of the act on personal income tax for the year of 1994. Yet in the case of compliance with international treaties in good faith it is inconceivable to apply an act over the international treaty by referring to *lex superior derogat legi inferiori*.

The new constitution of Spain, accepted in 1978, meets the above expectations – as regards text – in the most adequate and most timely way, therefore it can serve as a model for the Hungarian constitution-makers. The Spanish constitution regulates all the indispensable issues concerning the relation of international law (international treaties) and domestic law in *present-day Europe*, that is:

- it gives the subjects of treaties requiring ratification,
- it gives the procedure to be taken in the case of the so-called non-self-executing treaties,
- it determines the conditions and the procedure of concluding international treaties conflicting the constitution,
- it explicitly regulates the procedure to be taken when sovereignty (constitutional jurisdiction) is partly assigned.



# Alkotmánybíráskodás és demokrácia

(Az alkotmánybíráskodás elmélete hiányzó fejezete)

1. Az alkotmánybíráskodás problémája a demokráciában; 2. A demokrácia kettős fogalma; 3. Az alkotmányos demokrácia két fogalma és az alkotmánybíráskodás kétféle igazolása; 4. Összefoglalás.

## 1. Az alkotmánybíráskodás problémája a demokráciában

Ebben a tanulmányban azt vizsgálom meg, összeegyeztethető-e az alkotmánybíráskodás a demokráciával, vagy (pontosabban) igazolható-e "demokratikusan"<sup>1</sup> az alkotmánybíráskodás. Később majd megkülönböztetek az alkotmánybíráskodás erős és gyenge demokratikus igazolása között; itt azonban ezt még mellőzöm. Ezt a kérdést nem vizsgáltam meg, sőt közvetve is alig érintettem, *Az alkotmánybíráskodás elmélete* című munkámban.<sup>2</sup> Ma már úgy gondolom, hiba volt, hogy a demokrácia és az alkotmánybíráskodás kapcsolatával ennyire keveset és (ekként) szinte egyáltalán nem foglalkoztam. Ezt a hiányt szeretném most pótolni, felhasználva az említett munkában alkalmazott elmélet egyes elemeit.

Kezdem azzal, miért tartom fontosnak a demokrácia és az alkotmánybíráskodás összeegyeztethetőségének vizsgálatát. Elsősorban is azért, mert a (nevezzük így) "demokratikus érv" az alkotmánybíráskodás igazolásával szemben felhozható (legalábbis egyik) legkomolyabb argumentum a lehetséges alkotmányelméleti érvek között, ugyanakkor viszont az alkotmánybíráskodás *mellett* szóló érvelésekben is nagy szerepet játszanak olyan érvek, amelyek (többé vagy kevésbé nyíltan) az alkotmánybíráskodást szembeállítják a demokráciával s az alkotmánybíráskodásban a demokrácia" szükséges ellensúlyát látják. Ezeknek az elméleti vitáknak mindenféle szétágazásai vannak, mint amilyen a törvényhozó hatalom döntéseinek lehető legnagyobb tiszteletben tartását követelő elmélet – az alkotmánybírói "aktivizmus"

---

<sup>1</sup> A demokrácia idézőjellel arra szeretnék emlékeztetni, hogy a 'demokrácia' fogalma nagyon sokféle jelentéssel - vagy éppen anélkül - alkalmaztatik; ezért közelebbi meghatározás nélküli használata félrevezető.

<sup>2</sup> Budapest, 1994.

elítélése –, vagy a "politikai kérdés" doktrínája Észak Amerikában,<sup>3</sup> vagy az alkotmánybírói döntés (például a bírói funkcióban) immanens korlátainak elmélete.<sup>4</sup>

Szólnom kell még röviden az 'alkotmánybíráskodás' fogalmáról. Az 'alkotmánybíráóság' fogalmán ugyanazt értem, mint *Az alkotmánybíráskodás elméletében*,<sup>5</sup> – lényegében olyan bíróságot, amely az *alkotmány alapján*<sup>6</sup> megsemmisítheti a jogrendszer bármely normáját, kivált a törvényeket – ezért nem is térek erre ki részletesebben. Csak annyit teszek hozzá az ott kifejtettekhez, hogy az alkotmánybíráóság, mint különben minden bíróság, nem is lehet "demokratikus" intézmény: ellenkezőleg, éppen abban van az egyik értelme, hogy nem demokratikus. A 'demokratikus bíráskodás' fogalma szerintem a "kétlábú aranyhal" típusú fogalmak közé tartozik: velem együtt gondolom, sokan vannak, akik legalábbis intuitíve képtelenségnek tartják a 'demokratikus bírói döntést',<sup>7</sup> éppúgy, mint a "demokratikus" döntést az erkölcsi jóról vagy egy egyenlet megoldásáról. A bíráskodás eszerint eleve nem demokratikus intézmény: a klasszikus demokrácia elvei szerint azért nem, mert feladata a demokratikus (törvényhozói) akarat megvalósítása, amely demokratikus legitimitációját nem önmagából, hanem az általa alkalmazott normából (és annak alkalmazása, valamint azt fogalmilag megelőző jogértelmezés, helyességéből) meríti. A 'demokratikus bíráskodás' (egy bizonyos értelemben) azért fogalmi képtelenség, mert a bírói döntés és argumentáció – ideális esetben – a racionális érvelésből és a jogrendszer érvényességéből egyszerre meríti kötelező erejét; az előbbi tőle független (s adott esetben demokratikus"), míg a második önálló igazolás.

E dolgozat nem kis részét azok a kísérleteim teszik ki, amelyekkel megpróbálom a politikai retorika az utóbbi évszázadban valószínűleg leggyakrabban használt fogalmát, a 'demokráciát' szigorúan értelmezni. és elemezni. Ezek az elemzések adhatnak csak alapot arra, hogy megvizsgáljam, lehetséges-e az alkotmánybíráskodás "demokratikus" igazolása; más kérdés lenne, hogy *kell-e egyáltalában* az alkotmánybíráskodást demokratikusan igazolni. Ezt azért nem teszem fel, mert úgy gondolom, az alkotmánybíráskodás *demokratikus*" igazolása meggyőzőbb érv; ugyanakkor – mint arra még visszatérek – érvelésem felteszi, hogy egy bizonyos kapcsolat áll fenn demokrácia és alkotmány között. Az alkotmánybíráskodás 'demokratikus igazolásán' annak igazolását értem, hogy az alkotmánybíráskodás és demokrácia legalábbis nincs ellentétben egymással vagy éppen feltételezik egymást. Az elsőt *gyenge*, a másodikat *erős* igazolásnak nevezem. A gyenge igazolás nem zárja ki az alkotmánybíráskodást, és legalábbis elfogadhatónak tartja; az erős igazolás szerint az alkotmánybíráskodás *szükséges* (ha talán nem is szükségszerű) eleme az alkotmányos demokráciának. Az erős igazolás tehát azt bizonyítaná, hogy az alkotmánybíráskodás *maga is (egy bizonyos értelemben)* 'demokratikus', míg a gyenge igazolással azt mutatható meg, hogy *nem ellenítetes* a demokráciával.

---

<sup>3</sup> E. Scharpf, *Die Grenzen der richterlichen Verantwortung*, Berlin 1965 és L. Henkin, "Is There a Political Question Doctrine?" *Yale Law Review*, 85 (1978)

<sup>4</sup> Ezek az érvek jól megkülönböztethetők az alkotmánybírói döntések tartalmi bírálatától: ez utóbbi az alkotmánybíráóság döntését bírálja, a másik azt, hogy (jól vagy rosszul de) egyáltalán döntött.

<sup>5</sup> i.m., 23. skk.

<sup>6</sup> Ez a kikötés roppant fontos, mert csak normatív érvelést enged meg, mást nem.

<sup>7</sup> Némiképp más kérdés a bíróság *összetételének* demokratikus" mivolta, így a hivatásos bírák választása, az esküdtbíráskodás, az ülnökök stb. részvétele a bírói hatalom gyakorlásában. Ezek együtt sem teszik a bíróságot semmilyen értelemben demokratikus" intézménnyé, legalábbis ami az eljárást illeti.



Az alkotmánybíráskodás *ellen* felhozott "demokratikus" érvek lényegében a következő állításokban foglalhatók össze (vagy szükségképpen ezeken alapulnak abban az értelemben, hogy helyességük vagy igazságuk ezeknek az állításoknak a helyességétől vagy hamisságától függ):

(1) az alkotmánybíróság a nép (demokratikus) *alkotmányozó* hatalmát igazolhatatlanul gyakorolja;

(2) az alkotmánybíróság a nép *törvényhozó* hatalmát korlátozza igazolhatatlanul;

Az alkotmánybíráskodás demokratikus kritikája (a "demokratikus érv") tehát azt állítja, hogy az alkotmánybíráskodás eleve antidemokratikus – vagy, ami nem ugyanaz, nem-demokratikus –, azaz az alkotmánybíráskodás megléte egy alkotmányos berendezkedésben (minden egyéb feltétel azonossága esetén) legalábbis kevésbé demokratikussá teszi az alkotmányos rendszert.<sup>8</sup>

A következőkben az egyszerűség kedvéért csak az (1) állítást elemzem; a másodikat azért nem, mert az jóval gyengébb állítás, mint a második; ezenfelül, ha a törvényhozó hatalom alkotmányhoz kötött hatalom, akkor az (1) állítás cáfolata egyben a (2) állítást is megdönti. Ez annak ellenére igaz, hogy a gyakorlatban (nálunk is) az alkotmánybíróság és demokrácia összeütközése elsősorban a törvényhozó hatalom és az alkotmánybíróság közötti konfliktusként jelenik meg: a törvényhozó döntését (az általa alkotott jogszabályt) semmisíti meg az alkotmánybíróság. Ez azonban, ha nem is egyszerűen látszat, mindenképpen csak egy része az igazságnak: mert a törvényhozó hatalom alkotmányos államban (mint mindegyik hatalmi ág és hatáskör) derivált hatalom (hatáskörük összessége), mert maga is az alkotmányon alapul; ennél fogva ha az alkotmánybíróság szerint a törvényhozó alkotmányellenes törvényt hozott (mely ezért érvénytelen), a törvényhozó – vagy mellette bárki – alkotmányosan csak úgy érvelhet, hogy az *alkotmánynak* megfelelő törvényt (normát) alkotott. A "demokratikus" törvényhozó és az alkotmánybíróság közötti konfliktus tárgya ezért voltaképpen az *alkotmány* értelmezése és alkalmazása: mi felel meg az alkotmánynak a törvényhozó döntései közül és mi nem. A törvényhozó alkotmányhoz kötöttségének tagadása – a parlamenti szuverenitás elmélete – szükségképpen kizárja az alkotmánybíráskodást, mivel a parlamenti szuverenitást elfogadó alkotmányos berendezkedések – nemcsak a brit, hanem hosszú ideig a francia, vagy a régi magyar – a törvényhozó hatalom alkotmányhoz kötöttségét nem ismerhetik el, mert az egyben az alkotmányozó hatalom is.<sup>9</sup> A (2) állítás csak akkor lenne fenntartható, ha (a hatalommegosztás elvét ezzel elvetve) elfogadjuk a törvényhozó hatalom feltétlen (vagy közel feltétlen) elsőbbségét a többi hatalmi ággal szemben, mint Rousseau teszi.<sup>10</sup> Ekkor azonban az

---

<sup>8</sup> Az alkotmánykománybíráskodás demokratikus kritikáját" az európai alkotmányos tradícióból kiindulva tárgyaló művek közül említendő W. Kálin, *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Demokratie*, Bern, 1987., I. Ebsen, *Das Bundesverfassungsgericht als Element gesellschaftlicher Selbstregulierung*, Berlin, 1985, 179. skk., R. Dolzer, *Die staatsrechtliche und staatsrechtliche Stellung des Bundesverfassungsgerichts*, Berlin, 1972., valamint M. Troper, "Justice constitutionnelle et démocratie", in: Troper, *Pour une théorie juridique de l'Etat*, Paris, 1994, 329.

<sup>9</sup> Az mindenképpen szükségszerű, hogy az alkotmány (és törvény) alkotás eljárási kötöttségeket tartalmazzon – különben azt sem tudhatnánk, mi a törvény és létrejött-e egyáltalán; azonban az eljárás szabályszerűségének (ellentétben pusztá megtörténtével) megállapítása is a szuverén dolga és nem a [z alkotmány] bíróságé. Erre az elvre – hogy t.i. a törvényhozó (és alkotmányozó) hatalom, a Parlament, döntése semmiképpen nem bírálható felül – angoloknál újabban: *British Railways Board v. Pickin* [1974] A.C. 765.

<sup>10</sup> *Du contrat social*, II. II. (ed. Halbwachs, 138.): "...ou la volonté est générale ou elle ne l'est pas."

alkotmánybíráskodás eleve értelmetlenné válik, mert a törvényhozó *mint szuverén* nem korlátozható. Innen érthető meg a legkönnyebben, miért ellenzi minden radikális demokrata az alkotmánybíráskodást.

Természetesen lényegében ugyanezek az érvek az alkotmánybíráskodás *mellett* is felhozhatók; ha például valaki (mint egykor René Marcic<sup>11</sup>) az (alkotmány)bírói hatalom kiterjesztését üdvözi, vagy erős kételyei vannak a többségi elvvel szemben (mint nem kevés gondolkodónak) akkor az előbb vázolt érvek nem az alkotmánybíráskodás *elleni* érvek – éppen ellenkezőleg. Egy meggyőződéses antidemokrata számára az imént felsorolt állítások (és a hozzájuk hasonlóak) nagyon is helyeselhethők. Mindkét esetben igaz azonban, hogy a "*countermajoritarian difficulty*"<sup>12</sup> – az alkotmánybíráskodás és többségi elv összeütközése – az alkotmánybíráskodás alkotmányos igazolásának legalapvetőbb *alkotmányelméleti* problémája.

Amikor azt mondom, hogy az alkotmánybíráskodás és demokrácia közötti kapcsolat alkotmányelméleti kérdés, ezen azt értem, hogy az alkotmány igazolásának része, s ekként az alkotmány értelmezésében lényeges szerepe van. Ez abban áll, hogy az írott alkotmányok értelmezése aligha képzelhető el anélkül, amit *háttérelmélet*-nek lehetne nevezni: az alkotmány normáinak igazolására szolgáló elmélet rekonstrukciója – visszakövetkeztetés az alkotmányból annak igazolására –, amelynek segítségével az alkotmány normáinak jelentése megismerhető és fejleszthető. Ez a módszer felettébb jellemző az alkotmányértelmezésre (bár nem egyedül itt alkalmazható); a háttérelmélet – amely különféle neven szerepelhet, mint pl. az "alkotmány értékrendje", az "alkotmányozó eredeti szándéka", és lehet az alkotmány egy-egy intézményét igazoló részelmélet is – fogalmilag nem azonos a történeti alkotmányozó által megvalósítani kívánt alkotmányos elmélettel ("koncepcióval").<sup>13</sup> A háttérelmélet konstrukció: az alkotmányt (vagy egyes intézményeit) legjobban magyarázó elméletet nevezem így, amelyet hozzárendelünk az alkotmányhoz, hogy ennek segítségével értelmezzük azt: ezért egy alkotmánynak sincs egyetlen helyes vagy igaz háttérelmélete: több ilyen elmélet is lehetséges, amelyek egymással is versenghetnek.<sup>14</sup> Az alkotmánybíráskodás és demokrácia közötti kapcsolatra vonatkozó elmélet szükséges része egy ilyen háttérelméletnek. A háttérelmélet természetesen nem alkotmány, hanem értelmezésének módszere és eszköze; a háttérelmélet *normatív konstrukció*, amely az alkotmányos normákat igazolja és lehetővé teszi (az igazolás alapján) értelmezésüket és

---

<sup>11</sup> R. Marcic, *Vom Gesetzestaat zum Richterstaat*, Wien, 1957, című munkája említendő legfőképpen, valamint még *Verfassung und Verfassungsgericht*, Wien, 1963.

<sup>12</sup> A kifejezés valószínűleg A. Bickeltől származik. Ld. A. M. Bickel, *The Least Dangerous Branch*, New York, 1962, 16. skk. A probléma tárgyalását sokáig meghatározta J.B. Thayer (máig gyakorta idézett) cikke "The Origin and the Scope of the American Doctrine of Judicial Review", amely a *Harvard Law Review* 1893-as évfolyamában jelent meg. A kérdés világos összefoglalására (ahogyan az Egyesült Államokban látják) L. Tribe, *American Constitutional Law*, St. Paul, 1978, 9. skk. Újabban pl.: M. Tushnet, "Policy Distorsion and Democratic Debilitation: Comparative Illumination of the Countermajoritarian Difficulty" *Michigan Law Review*, 94 (1995) 245. skk.

<sup>13</sup> Feltéve természetesen (ami többnyire nem, vagy csak kis részben igaz), hogy a történeti alkotmányozó elgondolásai, az általa megvalósítani kívánt elmélet etc. valóban megismerhetők vagy ismertek. Ez egyébként nem azonosítható a történeti alkotmányozásban résztvevők elméleti nézeteivel (melyek gyakorta ismertek lehetnek), mert ők nem az alkotmányozók. Ezért példának okáért a *Federalist* tanulmányai inkább tekinthetők – az itt alkalmazott fogalommal – *kortársi háttérelméletek*, mint a történeti alkotmányozó elméleti nézetei leírásának.

<sup>14</sup> Az itt leírtak sokban közösek R. Dworkin jogértelmezési elméletének azon elemével, amely a jog "integritásával" foglalkozik. Cf.: R. Dworkin, *Law's Empire*, London, 1986, 176. skk.

kiegészítéstük. Ez utóbbi – az alkotmányos normák kiegészítése, illetve új normavariánsok alkotása – az alkotmányértelmezés (legalábbis egyik) esete, amely az alkotmánybíráskodás közép-európai változatában<sup>15</sup> a legfontosabb alkotmánybírási tevékenység.<sup>16</sup> A háttérelmélet lehetővé teszi, hogy az alkotmánybírásg az alkotmányt értelmező normák megalkotásakor – azaz az alkotmány értelmezésekor – alkotmányosan igazolható premisszákból induljon ki.

Mindenesetre már az elején érdemes felfigyelnünk arra, hogy a demokrácia és alkotmánybíráskodás viszonyának elemzésekor el kell választanunk egymástól két (egymással egyébként összefüggő) kérdést. Az első a (bármiképpen értett) *demokrácia és az alkotmány*, a másik pedig az *alkotmány és az alkotmánybíráskodás* viszonya. E két kérdést el kell választanunk egymástól azért, mert az alkotmánybíráskodás *ex hypothesi* feltételezi, hogy érvényes egy az alkotmánybírásgot kötelező alkotmány, amelynek alapján (legalább elvben) az alkotmánybírásg dönt; egy alkotmány viszont lehet "demokratikus" (avagy éppen kifejezetten antidemokratikus), sőt egy nagyon gyenge értelemben még a "legdemokratikusabb" alkotmány is mindenképpen korlátozza a demokráciát (mint ahogyan egyébiránt az antidemokratikus az antidemokráciát). Az alkotmánybíráskodás és a demokrácia kapcsolatát vizsgálva azonban *nem* tekinthetjük eleve adottnak, hogy az alkotmánybíráskodás egyszerűen és főleg kizárólag az alkotmány "megvalósítása"; érvelhetünk (kifinomultabban) akként is, hogy az alkotmánybíráskodás csak annyiban demokratikus, amennyiben *valóban demokratikus eredetű normákat* alkalmaz.<sup>17</sup> Ez az érvelés – ha az alkotmányt magát "demokratikus"-nak fogadja el – az alkotmánybíráskodás és demokrácia kapcsolatát *alkotmányértelmezési* kérdéssé alakítja át, mert akkor (de csak ebben az esetben) elfogadja az alkotmánybíráskodást, ha az valóban helyesen értelmezte az alkotmányt. E nézet az alkotmánybíráskodás demokratikus igazolását az alkotmányértelmezés helyes (megint egyszer: "demokratikus") módszerének alkalmazáshoz köti: ha az alkotmányértelmezés módszertanilag helyes, akkor az alkotmánybíráskodás demokratikusan igazolt, különben viszont nem. Egy ilyen érvelés két alapvető előfeltevésen nyugszik: először azon, hogy az alkotmány valamiképpen "demokratikusabb", vagyis erősebben demokratikus, mint a törvényhozó, amikor felmerül a kérdés, milyen értelemben az. Másodsor pedig azt feltételezi az előbb vázolt gondolatmenet, hogy az alkotmánybírásg alkotmányértelmező tevékenységével ezt az erősebb demokratikus tartalmat helyesen – minden más alkotmányos szervnél helyesebben – képes megismerni és rekonstruálni. Ez utóbbiban a legnagyobb kérdés az, ki dönt kötelezően az értelmezés helyességéről a *bírásgon kívül*?

Annyi, gondolom, triviálisnak tekinthető, hogy az alkotmánybíráskodás és a demokrácia viszonya erősen függ egyfelől az *alkotmány és demokrácia*, másfelől az *alkotmánybíráskodás és az alkotmány* közötti viszonytól. Az utóbbival valamelyest foglalkoztam az *Az alkotmánybíráskodás elméletében*,<sup>18</sup> az előbbivel viszont alig, aminek egyik oka az, hogy az alkotmánybíráskodást elsősorban a *jogrendszer*

---

<sup>15</sup> Ezen az osztrák-német típusú (Magyarországon is átvett és mára Európában legelterjedtebb) alkotmánybíráskodást értem, amelynek a most tárgyalt szempontból fő jellemzője az, hogy szinte kizárólag *normabíráskodással* foglalkozik.

<sup>16</sup> Az alkotmánybírói alkotmányértelmezésről szól *Az alkotmánybíráskodás elmélete*, 191. skk.

<sup>17</sup> A 'demokratikus' azonosítása a 'helyes'-el vagy a 'jó'-val - s ekképp durva fogalmi konfúzió - mondazonáltal (ha nem éppen ezért) népszerű retorikai, vagy a retorikához méltányosabban fogalmazva, *á retorikus* fogás.

<sup>18</sup> Kivált a II. fejezetben.

szempontjából vizsgáltam, márpedig szigorúan véve egy jogrendszerrel nem mondhatjuk, hogy 'demokratikus', mert a "demokrácia" nem lehet egy jogrendszer tulajdonsága. A "demokrácia" és az alkotmány[osság] közötti kapcsolat viszont kikerülhetetlen előkérdés az alkotmánybíráskodás és demokrácia viszonyának elemzéséhez.<sup>19</sup> Ezért az első lépések erre vezetnek majd: először a 'demokrácia' kettős fogalmát elemzem, ezután pedig az alkotmányfogalmak kettősségét; ez vezet az alkotmánybíráskodás demokratikus igazolásának két – "gyenge" és "erős" – változatához.

A következőkben, tehát arra keresek választ, mi igazolja – vagy esetleg teszi szükségessé – az alkotmányos demokrácia intézményei között az alkotmánybíráskodást. E kérdésre legegyszerűbben az a felelet, hogy az alkotmány alaptörvény (tehát jogilag kötelező, sőt "legkötelezőbb") mivolta *jogilag* mindenképpen igazolja az alkotmánybíráskodást, sőt triviálissá, esetleg tautologikussá teszi az érvelést. Ez a gondolatmenet (némi finomítással) szerintem is elfogadható, de megkerüli azt a kérdést, miért szükséges (vagy legalábbis igazolható) nemcsak alkotmányos, hanem *demokratikus* premisszák alapján is az alkotmánybíráskodás. Még arra szeretném felhívni a figyelmet, hogy *csak* ezt a kérdést szeretném elemezni; ezért számos az alkotmánybíráskodás és demokrácia viszonyában fontos, de azzal mégiscsak közvetve összefüggő problémát nem, vagy csak futólag érintek.

## 2. A demokrácia kettős fogalma

Vizsgálódásaimat, mint említettem volt, a demokrácia fogalmának elemzésével. Szigorúan csak most következendő fejtegetéseim számára a *demokrácia összes lehetséges fogalmát*<sup>20</sup> (melyeknek száma megszámlálhatóan végtelennek tekinthető) két csoportba sorolom: az egyik szerint a demokrácia valamiféle *eljárás* (döntés), a másik szerint pedig intézmények vagy döntések *tartalma* vagy azok helyessége. Mindjárt hozzáteszem, hogy ez a felosztás a demokrácia elméletek által javasolt demokrácia-fogalmakra éppúgy áll, mint a demokrácia egyébként – főleg a politikai diskurzusban – használatos, kevésbé kifinomult, ámde annál gyakorlatibb fogalmaira. Azt nem állítom, hogy az összes lehetséges demokrácia-fogalom csak ezekből az elemekből áll; azt azonban határozottan igen, hogy a két mindjárt említendő elem közül legalább az egyiket szükségképpen tartalmazniuk kell; ha nem így van, már nem is demokrácia-fogalomról van szó, hanem valami egészen másnak a fogalmáról. Ezért nem tartozik a 'demokrácia' fogalmak közé, ha (mint ez különben gyakorta történik) a 'demokráciát' egyszerűen a *jó kormány* (esetleg a legitim kormányzat, a "törvényes" államhatalom etc.) szinonimájának tekintjük.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Ld. J. Elster/R. Slagstad (eds.) *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, 1988. illetve N. MacCormick, "Constitutionalism and Democracy", *Internationales Jahrbuch für Rechtsphilosophie und Gesetzgebung*, 1989, 17. skk.

<sup>20</sup> Ebben (a később idézendőkön és a már idézetteken kívül) a következő műveket vettem különösen alapul: H. Kelsen, *Wesen und Wert der Demokratie*, Berlin, 1928., J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York, 1942, R. Dahl, *Democratic Theory*, New Haven, 1956, G. Sartori, *Democrazia e definizioni*, Firenze, 1962 [angol kiadása, *Democratic Theory*, Chicago, 1966?], C.B. MacPherson, *Democartian Theory*, Oxford, 1973., P. Singer, *Democracy and Disobedience*, Oxford, 1973, A. Arblaster, *Democracy*, Minneapolis, 1987, D. Held, *Models of Democracy*, Oxford, 1987.

<sup>21</sup> J.A. Christoffersen, *The Meaning of "Democracy" in European Ideologies*, Oslo, 1966.

Ezek a típusok nem a *demokráciák* típusai, hanem a *demokrácia-fogalmaké*. A demokrácia-fogalmak maguk lehetnek normatív avagy deskriptív fogalmak; de egyik esetben sem állítom azt, hogy a 'demokráciá'-nak nevezett politikai vagy alkotmányos rendszerek is ezekbe a típusokba oszthatók. Annyit azonban állítok, hogy a demokráciák mint intézmények leírhatók e két típusú fogalommal. A 'demokrácia' fogalmának deskriptív meghatározása világosan megkülönböztetendő a normatív (avagy preskriptív) *demokrácia elmélettől*, amennyiben a demokrácia elmélete egyben a demokrácia igazolását is tartalmazza, míg a demokrácia *fogalma* ennél jóval kisebb feladatot vállal: csak azt kívánja megmondani, hogy mi a 'demokrácia', de azt már nem, miért az, ami, és miért helyes vagy helytelen, ha az, ami.<sup>22</sup> Nem foglalkozom tehát magának a demokráciának igazolásával, azaz ama nyilván alapvető kérdéssel, hogy mi teszi helyessé, "jogossá", netán (morálisan vagy másként) elengedhetetlenné a demokráciát. Ezt az eljárásomat az indokolja, hogy a demokrácia igazolása külön, az itt elemzettől (bár viszonylag, de) elkülöníthető kérdés; másrészt azonban az is igaz, hogy a demokrácia igazolásának problémája a demokrácia fogalmainak taglalásakor teljesen nem kerülhető meg. Mindenesetre nem tartom feladatommak, hogy itt a demokrácia (vagy valamely változata, "koncepciója") mellett érveljek; adottként fogadom el, hogy a modern alkotmányosságnak legalábbis szükséges része a demokrácia.

A két demokrácia-fogalmat összeköti – s ezért tekinthetők *egy fogalom* variánsainak – a demokrácia fogalmak közös mozzanata: az *egyenlőség*, amely az európai politikai tradícióban a demokrácia fogalmának elengedhetetlen alapja, mint ezt például oly különböző teoretikusok mint Rousseau, Kant, Tocqueville, Mill, Eötvös, avagy éppen Rawls, Dworkin és Raz nézetei bizonyítják. A két demokrácia-fogalom – mint majd visszatérek rá – éppenséggel az egyenlőség mibenlétének és tartalmának meghatározásában tér el egymástól; mint majd bemutatom, az "eljárási" demokrácia az egyenlőséget formálisan, míg az itt "igazolási"-nak nevezett demokrácia-fogalomhoz a "tartalmi" egyenlőség rendelhető hozzá. Másrészt kétségtelen, hogy az egyenlőség fogalma vezet át (ha nem is egyedül, de legfőképpen) a demokrácia *fogalmától* a demokrácia *elméletéhez*, amely (mint az előbb mondtam volt) egyebek között a demokrácia igazolását is tartalmazza.

### A. A demokrácia mint eljárás

A demokrácia ebben az értelemben egy bizonyos eljárást jelöl, amellyel egyének egy csoportja a csoport (vagy "közösség") minden tagját kötelező döntéseit hozza. Lényeges itt figyelni arra, hogy eme fogalom a csoport tagjaira érvényes ("őket kötelező") mindenfajta döntés érvényességi feltételeit határozza meg. A 'döntés' általában véve minden lehet, ami a csoport tagjait (vagy a csoportot magát) érinti, a modern államokban - ha azok polgárait tekintjük a demokrácia-fogalom szempontjából 'csoportnak' - azonban ezek legnagyobb része vagy jogi normákat jelent, vagy azokon alapul: azaz a törvényhozás vagy a politika meghatározása, ámde ez utóbbi csak annyiban kötelezi<sup>23</sup> a csoport tagjait, amennyiben az maga törvény vagy a törvényen alapuló egyedi döntés.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Ebben az értelemben azonban természetesen elkerülhetetlenül értékelő is.

<sup>23</sup> Itt nem vizsgálhatom azt a különben nem mellékes kérdést, hogy a 'csoport tagjait kötelező' és a 'tagokra érvényes' különbözik egymástól; a miniszterelnök vagy államfő választása például nem 'kötelezi' az

Legelőször azt vizsgálom, mit is jelent a demokrácia eljárási fogalmában az 'eljárás'. Ennek a kulcsfogalomnak nem könnyű meghatározni a pontos jelentését. 'Eljárás'-nak nevezek minden olyan személyek (és bármilyen egyéb alanyok, szubjektumok) közötti kapcsolatot, amely az eljárás résztvevőire is érvényes döntés/norma létrehozására irányul; e definíció azt is magában foglalja, hogy az eljárás tárgya egy döntés elérése és e döntés valamilyen magatartásra irányul. Ugyanakkor az 'eljárásnak' nem fogalmi eleme, hogy az eljárásban hozott döntés *csak* az eljárás résztvevőit kötelezze; másrészt azt ki kell kötni, hogy az eljárás minden résztvevőjét (valamiképpen) köteleznie kell a döntésnek, vagy érvényesnek kell lennie rájuk is. (Úgy, ahogyan a bírói eljárásban a bíróságra is érvényes, bár talán nem 'kötelező', az általa hozott döntés.) Az itt javasolt eljárás-fogalom igen széles, mindenestre jóval szélesebb, mint az 'eljárás' a jogdogmatikában és a jogtudományban szokásosan alkalmazott fogalma;<sup>25</sup> voltaképpen magában foglal minden olyan cselekvést, amely másokra kötelező és/vagy érvényes normát vagy döntést alkot. Van azonban az eljárás-fogalomnak még egy eleme, amelyet külön kell említeni: ez pedig az, hogy az eljárást normák hozzák létre és normák szerint folyik; eljárás nem gondolható el (bármily egyszerű) *eljárási normák* nélkül. 'Eljárási normán' azokat a normákat értem, amelyek *csak az eljárást magát szabályozzák*, köztük legfőképpen azokat, amelyek az eljárásban hozott döntés kötelező erejét és érvényességét határozzák meg. A törvényhozás nyilván 'eljárás' e definíció szerint; az eljárási normák, amelyek a törvényhozást mint eljárást meghatározzák, nemcsak a parlamenti eljárás szabályai, hanem az alkotmány minden olyan szabálya, amelynek alapján a törvények érvényesek és (kötelezők). Minden 'eljárás'-nak konstitutív eleme az eljárási norma, abban az értelemben, hogy az eljárási cselekvés és egyáltalán eljárás nem létezhet anélkül, hogy ne fogadnánk el feltétlenül az eljárást definiáló normák érvényességét és csak e normák által lesz eljárás.<sup>26</sup> Feltétlenül szükséges azonban megjegyezni azt, hogy az eljárási normák *ex definitione nem határozzák meg az eljárás kimenetelét*, csak annak érvényességi feltételeit; az eljárási norma szükségképpen csak olyan norma lehet, amellyel az eljárásban hozott bármely tartalmú döntés nem lehet ellentétes. Az eljárás kimenetele (elméletileg) mindig kontingens, azaz több érvényes kimenetele egyenlően megengedett.<sup>27</sup> Éppen ezért (mint majd erre visszatérek) az eljárási normák "formálisak"-nak is nevezhetők, éppen mert nem határozzák meg a döntés tartalmát. Ugyanakkor az eljárási normáknak meg kell határozniuk, miképpen (és milyen feltétellel) dől el az eljárás: ilyen szabály például a szavazás. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az eljárás eredményét más, de nem eljárási normák (köztük, bár nem kizárólag, jogiak) ne határozhatnák meg: ebben az esetben az eljárás kimenetelét normák határozzák meg - de ezek a normák *nem* eljárási normák. Az eljárási normák alapvető jelentősége miatt joggal mondhatjuk, hogy a 'demokrácia'

---

állam polgárait - legalábbis közvetlenül nem -, de kétséggel 'érvényes' mindenkire, amennyiben az államnak csak egy miniszterelnöke van egy adott időpontban.

<sup>24</sup> A törvény klasszikus alkotmányjogi fogalma erősen összefügg (mint erre majd visszatérek) az eljárási demokrácia-fogalommal. Ld.: G. Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, 1887. különösen 226. skk.

<sup>25</sup> Luhmann szerintem is helyesen állapítja meg, hogy a jogtudománynak nincs általános eljárás-fogalma; N. Luhmann, *Legitimation als Verfahren*, Neuwied a. R., Luchterhand, 1969. 11.

<sup>26</sup> Vagyis, az 'eljárás' normatív gyakorlat; ld.: Bragyova, "Miben lehet (és legyen) 'új' az új alkotmány?" *Társadalmi Szemle*, 1995/8. 72., és az ott idézett szerzőket.

<sup>27</sup> Ez a fogalmi elem teszi lehetővé, hogy a "valódi", ámbár esetleg politikai büntető pert elkülönítsük a megrendezett tárgyalástól, vagy éppen a parlament imitálását az "igazi" parlamenttől, még akkor is, ha empirikusan éppoly biztos és előrelátható az egyikben, mint a másikban az eljárás kimenetele.

eljárási fogalma *normatív* fogalom; 'normatív' abban az értelemben, hogy az eljárás demokrácia fogalmának csak akkor lehet egyáltalán megfelelni, ha bizonyos normák betartatnak.

A demokrácia eljárás fogalmának normatív mivolta tehát abban áll, hogy bizonyos *normák* – Bobbio ezeket *játékszabályok*”-nak nevezi<sup>28</sup> – érvényességéhez vagy elfogadásához köti a demokrácia meglétét; a torinoi jogbölcsező metaforája találóan utal a demokrácia eljárás szabályainak két (előbb fejtegetett) tulajdonságára: arra, hogy azok semlegesek az eljárás kimenetelével szemben és (főleg) arra, hogy konstitutívak. Ez pedig annyit jelent, hogy az eljárás demokrácia-fogalom *előfeltételezi* a demokrácia szabályainak érvényességét; ebből adódik az eljárás demokrácia egyik paradoxona: a *demokrácia eljárás szabályai nem fogadhatók el demokratikusan*, mert a demokrácia eleve feltételezi a demokratikus eljárás normák érvényességét.<sup>29</sup> Ez a paradoxon azt mutatja, hogy a demokrácia eljárás (értelemben) nem alapozható meg a demokratikus eljárással magával; s ezért a demokrácia eljárás fogalmi befejezetlennek és szükségképpen töredékesnek, mert a demokratikus eljárás (bármiképpen definiált) normáit eleve érvényesnek kell tekinteniük – saját el feltévéseik szerint.

Az előbb mondottak szerint egy 'eljárás' (legáltalánosabb értelemben véve) a következő elemekkel határozható meg; ezek az elemeket valamennyien az eljárás normái (a fenti definíció szerint értve) határozzák meg:

az eljárás *alanyai*, aktorai, résztvevői, akik az eljárásban kötelező döntést hozzák vagy a normát alkotják;

az eljárás résztvevőire (és csak rájuk) kötelező normák (ezeket lehetne *szűkebb értelemben vett eljárás normának* nevezni, mint polgári vagy büntető eljárás szabályai);

az eljárásban eldöntendő kérdést (de nem annak kimenetelét), meghatározó szabályok (*hatásköri* normák);

az eljárás érvényes kimenetelének, (eldöntésének) szabályai; ezek határozzák meg, mikor tekinthető egy eljárásban a döntés kötelezőnek.

Ami a demokratikus eljárás *résztvevőit* illeti, a demokrácia eljárás fogalma eszerint olyan társadalmi rendet jelöl, ahol a normákra vonatkozó döntésekben "mindenki" *jogosult* részt venni. A demokrácia fogalmában (talán) a legtriviálisabb, bár nem a legkevesebbet vitatott kritérium, hogy abban "mindenki" egyenlően szereplője a politikai döntési eljárásoknak. A kérdés éppen az, hogyan határozható meg *ki a 'mindenki'*, és ki nem az. Ha a "minden állampolgár"-t tekintjük válasznak, nem jutunk sokat előre, hiszen éppen az 'állampolgár' meghatározását – vagy az oda vezető utat – keressük. Az alkotmánytörténetben például a választói jogosultság körüli viták mutatják, hogy az 'állampolgár' fogalma, s benne a választójogosulté, az alkotmányos demokrácia számára alapvető kérdés; a választói jog (*pars pro toto*, amennyiben ilyenkor közvetve más politikai jogokról is szó van) visszatérő tárgya sokfelé az alkotmányos vitáknak, azóta is, hogy az általános (és a nőkre is kiterjedő) választójogosultság elfogadásával megoldottnak tűnt.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984, 4. skk. ("regole di gioco"). Erre reflektál J. Habermas, *Faktizität und Geltung*, Frankfurt am.M., 1992. 367. skk.

<sup>29</sup> Erről S. Holmes, "Pre-commitment and the paradox of democracy" in Elster/Slagstad, ed. *Constitutionalism and Democracy*, i.m. 195.

<sup>30</sup> Ilyen például a külföldiek választói joga vagy éppen a kisebbségek jogai; gondoljunk csak a balti államok orosz lakossága állampolgárságának kérdésére, a német "kettős állampolgárság" vitára é.i.t.

A 'demokrácia mint eljárás' résztvevőinek definíciója ugyanis a demokrácia alanyának, – a *démosznak*, avagy a 'nép'-nek – meghatározása. A népszuverenitás (avagy népfelség) elve és a belőle következő, (de legalábbis általa igazolt) alkotmányos normák éppenséggel azt határozzák meg kik és hogyan, milyen szabályok szerint (milyen hatáskörrel) vehetnek részt a politikai – azaz a közösségre vonatkozó – döntési eljárásban. Habermas nem véletlenül beszél a népszuverenitásról, mint eljárásról.<sup>31</sup> Az alkotmányos, demokráciákban azonban a legnagyobb jelentőségű kérdés (ami a demokratikus *eljárás*t illeti) a *képviselet* fogalma és gyakorlata; lévén minden demokratikusnak nevezhető berendezkedés *képviseleti* demokrácia. Az eljárás fogalmának előbbi vázlatos analízise alapján sem lehet kétes, hogy az, amit a modern politikai és alkotmányjogi terminussal 'képviselet'-nek nevezünk, az eljárási demokrácia-fogalomhoz tartozik. A 'képviselet' fogalma, amint az a modern kor alkotmányos elméletében és gyakorlatában kialakult, teljességgel megfelel az 'eljárás' fogalmi elemeinek, melyek fentebb taglaltattak. A politikai képviselet<sup>32</sup> a demokráciában voltaképpen egy norma (de mindenképpen normatív konstrukció): az, amely szerint bizonyos feltételekkel – mint a választási eljárás érvényessége é.i.t. – egy szavazási eljárással létrejött állami szerv döntése olyannak tekintendő, mintha azt "mindenki" azaz az állam polgárainak összessége döntése lenne; akkor is, ha az empirikus polgárok másként döntenének.<sup>33</sup> A képviseleti szerv létrejötte is eljárás eredménye; s ez az eljárás annyira formális, hogy aligha akad olyan alkotmányos demokrata alkotmány, mely ne tiltaná a képviselők utasítását, a kötött mandátumot etc.

A demokráciára mint eljárásra jellemző döntési szabály a *szavazás*. Ez indokolja, hogy egy kissé közelebbről megvizsgáljuk a 'szavazás' fogalmát. A (demokratikus) szavazás a *társadalmi választás*<sup>34</sup> eljárása, mégpedig olyan eljárás, amelyben a társadalom minden tagja részt vehet. Nem szükséges itt a társadalmi választás elméletébe mélyebben behatolni ahhoz, hogy belássuk: a társadalmi választást legalább három mozzanata teszi 'társadalmi'-vá:

(1) a *döntéshozók* köre amely a 'társadalmat' alkotó – vagy leggyakrabban őket képvisel – intézményekből, vagy emberekből áll;<sup>35</sup>

(2) a *döntés tárgya*, amely a politikai közösség egészét érinti;

(3) a *döntések érvényessége*, amennyiben az kiterjed (azaz kötelező) a társadalom egészére (és persze minden tagjára);

Az 'eljárás' fogalmi elemei közé tartozik az eljárásban kiválasztandó cselekvési lehetőségek – az eldöntendő kérdés – meghatározása: ezt nevezhetjük az *eljárás tárgyának*. Az eljárás mindig döntés bizonyos alternatívák között, amelyek együttesen nem valósíthatók meg (vagy például jogilag eleve kizártak (mint az, hogy egy államnak

<sup>31</sup> J. Habermas, *Faktizität und Geltung*, i.m. 600. skk.

<sup>32</sup> Alapvető erről G. Leibholz, *Das Wesen der Repräsentation*, 1928; J.H. Kaiser, *Repräsentation organisierter Interessen*, Berlin, 1956, H.F. Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley, 1967.

<sup>33</sup> Ez a képviselt és a képvisel, másképp az uralkodás alanya és tárgya közötti azonosság (eljárási) demokrácia fogalma. Ld. pl.: W. Mantl, *Repräsentation und Identität*, Wien, 1975.

<sup>34</sup> Ezt a terminust a 'social choice' vagy 'collective choice' terminus fordításaképp alkalmazom. Ld. erre pl.: K. Arrow, *Social Choice and Individual Values*, 1951, A. Sen, *Social Welfare and Collective Choice*, San Francisco, 1971, W. Riker, *Liberalism against Populism*, San Francisco, 1982.

<sup>35</sup> Itt csendben bevezettem a 'képviselet' fogalmát; ugyanakkor az Arrow-i "diktatúra-nélküliség" feltételét ezzel is fenntartom. Ugyancsak kérdéses az 'társadalom tagjai' meghatározása; ez külön kérdés, amelyet itt nem vizsgálók.



két kormánya legyen). A demokrácia eljárási fogalmában (és az ezt igazoló elméletben) a demokratikus eljárás mindig valamilyen *közügy* eldöntése. A 'közügy' fogalma az eljárási demokrácia-fogalomban voltaképpen *hatásköri norma*, amennyiben a demokratikus eljárás hatáskörét – azokat az eseteket, amelyekben ez az eljárás helyes (vagy, amit itt ezzel azonos jelentés) alkotmányos – definiálja.

Többségi szavazással való (azaz ebben az értelemben demokratikus) döntésnek olyan döntési eljárást nevezhetünk, amely a következő kritériumoknak megfelel:

(1) a szavazás tárgya politikai", kérdés, azaz olyan, amely a politikai közösség állapotát határozza meg (ami magában foglalja annak általános érvényességét);<sup>36</sup>

(2) eldöntésének kritériuma az, hogy a döntés *minél több* (az adott politikai közösséghez tartozó) egyén választásával (preferenciájával) *minél jobban* egybeessen (vagy legyen összhangban);

Az így kapott demokrácia-fogalom semmiféle *tartalmi* korlátot nem ismer a demokratikus döntésben: az eljárás bármilyen kimenetele, amely megfelel az előbbi kritériumoknak, (ebben az értelemben, de csak ebben) helyes. Ugyanez az állítás úgy is megfogalmazható, hogy ha az eljárási szabályoknak megfelelő minden döntés helyes. Van azonban egy probléma – amely (mint visszatérek rá) fontos szerepet játszik az alkotmánybíráskodás demokratikus igazolásában: ez pedig a régóta ismert Condorcet (vagy szavazási) -paradoxon,<sup>37</sup> amely szerint a – természetesen szabályos – szavazási eljárás önmagában nem szükségképpen felel meg a többség választásának; vagyis a szavazási eljárás szabályszerű eredménye nem mindig felel meg az eljárási demokrácia posztulátumának, amelyet az előbb (2) alatt fogalmaztam meg. Ebből pedig az következik, hogy minden demokratikus eljárás kimenetelének éppen eljárási demokratikussága mindig valamennyire kérdéses.

Ha ettől a nehézségtől (itt még) el is tekintünk, továbbra is megmarad a kérdés, amelyre semmilyen eljárási demokrácia-fogalom nem képes kielégítő választ adni: vannak-e olyan kérdések (törvényhozási lehetőségek, pl. a halálbüntetés), amelyben a többség egyáltalán nem is dönthet. Eljárási terminusokban: vannak-e olyan tárgyak, amelyekben a többségnek egy alkotmányos demokráciában nincs hatásköre, azaz nem megengedett, hogy döntést hozzon. A többségi döntés (gyakorlatilag a többségi döntéshozó szerv, a törvényhozás) hatáskörének korlátozása határeset a tartalmi és az eljárási korlátozás között: egyrészt eljárási korlát, mert az eljárást szabályozza, nem annak kimenetelét, másrészt viszont tartalmi, mert a hatásköri szabály megsértésével hozott döntés érvénytelen és – a pozitív jogokban különféle módokon és feltételekkel – megsemmisíthető.<sup>38</sup> A hatásköri szabály azért tartalmi korlát, mert meghatározza azokat az eseteket, amelyekben az egyébként szabályszerű eljárásban hozott döntések, mivel olyan tárgyban döntöttek, amelyben az adott szerv egyáltalán a hatásköri szabály alapján nem (vagy csak meghatározott módon) dönthet, érvénytelenek. Így tehát a hatásköri szabályokkal a törvényhozási eljárás tartalma korlátozható. Ez alól egy kivétel van: a *korlátlan hatáskör* (vagyis az, amelynek csak szűkebben vett eljárási korlátai vannak),

<sup>36</sup> Ez nagyjából az, amit a jóléti gazdaságtanban "társadalmi jóléti függvénynek" neveznek.

<sup>37</sup> Ezt Condorcet írta le először: Ld. R. Rashed, szerk., Condorcet, *Mathématiques et société*, Paris, 1974, 172. különösen 183. skk.

<sup>38</sup> Ha a pozitív jog nem ismeri az érvénytelenítési eljárást, azt kell mondanunk, hogy a döntés (törvény) akkor is érvényes, ha a hatásköri szabályt sértette. Ebben az esetben viszont a hatásköri szabály pozitív jogi értelemben nem kötelező norma.

ez egyben a tiszta és korlátlan szuverén, mint amilyen ma (jogilag) a brit parlament (persze a "Queen-in-Parliament") vagy egykor az orosz imperátor.<sup>39</sup> Minden olyan alkotmányos demokráciában, ahol a törvényhozás, azaz a törvényhozó hatáskör az alkotmányon alapul, a törvényhozó hatalom annyiban mindenképpen korlátozott hatáskörrel bír, hogy hatáskörét az alkotmány határozza meg, s ezzel (legalább közvetve) korlátozza. A korlátozás *gyakorlati értéke* persze lehet olyan csekély, hogy a törvényhozó hatalom *de facto* korlátlan – mint a francia III. köztársaságban –, s ezzel a parlamenti szuverenitás *látszatát* keltheti.

A demokrácia tiszta eljárási fogalmával azonban nem fér össze semmiféle tartalmi korlátozás: ami demokratikusan eldöntött az (*ex hypothesi*, azaz eljárási értelemben) helyes is. A többségi döntést általában azonosítják az eljárási demokráciával, ez azonban azzal a feltétellel fogadható csak el, ha figyelembe vesszük: a többségi döntés csak egyik eleme a demokrácia eljárási fogalmának, éspedig az, amely a döntés véglegességének (illetve egyáltalán létrejöttének) feltétele. Önmagában azonban a többségi döntés nem alapozza meg – még az eljárási demokrácia-fogalom szerint sem – a döntés procedurális helyességét: ehhez sok eljárási szabály megtartása is szükséges; közöttük a legfontosabb a szólásszabadság (és más tágabb értelemben politikai) szabadságjogok tiszteletben tartása. Legalábbis ezek a szabadságjogok (bár más értelmezésük is lehetséges) tekinthetők eljárási szabályoknak, éspedig olyanoknak, amelyeknek a többségi döntést szükségképpen meg kell előzniük ahhoz, hogy a többségi szavazási eljárás érvényes legyen.<sup>40</sup> A szavazást megelőző (és azt követő) vita, a demokrácia eljárási fogalmának része. A demokratikus eljárás legfontosabb (vagy a szavazással legalább egyenrangú) szabálya az érvelés szabadsága, annál is inkább, mert a többségi elv – eljárási értelemben – igazolására igazán kevés lényeges érvet lehet felhozni: ugyan miért lenne "igaza" a többségnek azért mert többség (inkább, mint a kisebbségnek, mert kisebbség) és miért lenne ez szükségszerű? Ezt csak akkor tehetjük könnyen, ha mint némely teoretikusok, az *igazságot eleve a többséggel* határozzuk meg.<sup>41</sup> A többségi szavazással azonosított eljárási demokrácia tehát csak akkor lenne igazolható, ha az eljárás maga igazolná a döntés helyességét – leszámítva azt a körbenforgó okoskodást, amely a *helyességet az eljárással* definiálja (s ezzel eleve igazolja).<sup>42</sup>

A demokrácia fogalmának a 'többségi szavazással' azonosítása – jóllehet, ha nem tévedek, a politikai retorikán kívül sem ritka – aligha állja a komolyabb kritikát. Más a helyzet a demokráciát elsősorban a politikai közösség érvelési és (csak ezzel együtt) döntési eljárásának tekintő demokrácia elméletekkel:<sup>43</sup> ezek kétségtelenül az alkotmányos demokrácia nagyon lényeges vonásait írják le. Ugyanakkor a többségi

<sup>39</sup> Ilyen korlátlan hatáskörű szervből egy államban csak legfeljebb egy létezhet; ha többen vannak, legalább egymást korlátozzák.

<sup>40</sup> Érdemes emlékeztetni itt John Stuart Mill híres fejtegetéseire az *On Liberty* II fejezetében; ő ott a helyes politikai döntési eljárás konstitutív elemeként igazolja a véleményszabadságot.

<sup>41</sup> Cf. R. Bork, "Neutral Principles and Some First Amendment Problems", *Indiana Law Journal* 47 (1971), 1. kül. 30.

<sup>42</sup> Ugyancsak eljárási igazolás piaci tranzakciók eredményeképpen létrejött tulajdon-eloszlás igazolása maguknak a tranzakcióknak eljárási helyességével. Az ilyesfajta igazolás egészen radikális változata Nozick tulajdonelmélete: eszerint a tulajdon igazolása egyedül a szerzési eljárás helyességének – inkább: érvényességének – igazolása. (R. Nozick, *Anarchy, State, and Utopia*, New York, 1974.)

<sup>43</sup> Ma ezt mondja Habermas (és az által befolyásolt szerzők) összefoglalóan: J. S. Dryzek, *Discursive Democracy*, Cambridge, 1990. V.ö.: Habermas, i.m. 349. skk.

szavazás "többségi" eleme jelentőségének kisebbitése – sőt, a kisebbségi jogok beillesztése a 'demokrácia' fogalmába,<sup>44</sup> mely ettől még eljárási marad – elvezet ahhoz a kérdéshez, lehetnek-e az alkotmányos demokráciában a többségi (mely itt a törvényhozóival azonos) döntésnek az alkotmányos demokrácia *eljárási* fogalmába beilleszthető (illetve, ami több, azzal összeegyeztethető) korlátai. Ezek lehetnek maguk is eljárások – például a minősített többség vagy más megkötöttség, például időbeliek – vagy pedig a döntés *tartalmát* érintők, amelyek azonban már eleve nem eljárási szabályok, jóllehet lefordíthatók ilyenekké (például felfoghatók a törvényhozói hatáskör meghatározásaként).<sup>45</sup> Ezek azonban eljárási kötöttségek: a szuverenitás – az alkotmányos demokráciában az alkotmányozó hatalom – fogalmilag is legfeljebb eljárási korlátokkal korlátozható.<sup>46</sup> Ettől azonban még kérdés, hogy az alkotmányozó hatalom megállapíthat-e az alkotmány keretei között tartalmi korlátokat az alkotmány demokratikus intézményei, gyakorlatilag a törvényhozó számára; és még nagyobb kérdés, hogy ezek a tartalmi korlátok miképpen igazolhatóak alkotmányosan.

Ezzel azonban már a demokrácia másik fajta fogalmához értünk.

### B. A demokrácia mint igazolás

A demokrácia eme másik típusú fogalmát nevezhetnénk "tartalmi" (szubsztantív) fogalomnak; eszerint a 'demokrácia' intézmények, normák tulajdonsága, vagy – szerintem pontosabban – annak mércéje, helyesek-e vagy sem. A 'helyesség' vagy az 'igazságosság' szigorúan véve nem egy norma tulajdonsága, hanem annak viszonya egy másik normához vagy értékhez (ha elfogadjuk, hogy az érték nem a norma egy válfaja<sup>47</sup>). Ha tehát a norma helyességét a norma "tulajdonságának" tekintjük, akkor csak egyszerűsítve fejezzük ki azt, hogy egy általunk elfogadott mérce szerint helyes. A demokrácia két fogalmának itt javasolt elkülönítését – az eljárási/tartalmi distinkció jogosságát is – igazolja E. Bulygin, amidőn (különben nem a demokráciáról szólva) rámutat arra, hogy a 'bírói döntés' (s nem kevésbé bármely más nyilvános döntés) két jelentéssel bír: egyrészt jelenti a döntést mint cselekvés(sorozatot), másrészt ennek tartalmát.<sup>48</sup> Az első felel meg az eljárási, a második a tartalmi (igazolási) fogalomnak; mint Bulygin mondja, az első, (eljárási) értelemben vett döntés igazolásáról nem lehet beszélni, míg a másodiknál igen.

A *demokrácia mint igazolás* fogalma azt határozza meg, milyen döntések, normák, intézmények (vagy éppen a társadalom szerkezete, mint Rawlsnál) tekinthető 'demokratikus'-nak. Ebből már kiviláglik, hogy a 'demokrácia' fogalma e változatában közel kerül – ha nem is azonosítatik vele – az igazságosság fogalmához, vagy éppen a diskurzív racionalitásához. A demokrácia olyan fogalmai (felfogásai, amelyek valamiféle demokrácia-fogalmat alkalmaznak) tényleg érintkeznek az igazságosság valamilyen elméletével. A következőkben azt vizsgálom, értelmes fogalom-e a

<sup>44</sup> G. Jellinek, *Das Recht der Minoritäten*, Wien, 1898, és Kelsen, *Wesen und Wert...* i.m. 53. skk.

<sup>45</sup> A szólásszabadság biztosításának követelménye például akként, hogy a törvényhozó hatalomnak nincs hatásköre ("joga") a szólásszabadságot sértő normát alkotni.

<sup>46</sup> Az alkotmányozó hatalom *alkotmányos korlátozása* fogalmilag (és logikailag) felettébb kérdéses, de mindenképpen eljárási (hatásköri) korlát.

<sup>47</sup> Cf. G.H. von Wright, *Varieties of Goodness*, London, 1962.

<sup>48</sup> E. Bulygin, "On legal interpretation", *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie* BH. 53. 11. (1994).

'demokratikus igazolás' (vagy igazolhatóság) vagy másképpen szólva mi a kapcsolat a demokrácia és az igazolás között.<sup>49</sup>

A keresett kapcsolat az '*általános elfogadhatóság*' által teremthető meg a legnyilvánvalóbban. Az '*általános elfogadhatóság*' annak vizsgálatát jelenti, hogy egy normához, egy intézményhez (amely egyébként norma nélkül nem létezhet) általánosan hozzájárulna-e az adott politikai közösség minden megfelelően tájékozott és ésszerűen gondolkodó tagja. A "demokratikus" elem e fogalomban a valóságon alapuló, de idealizált konstrukció, amely annyiban kontrafaktikus, hogy ilyen egyetértés a valóságban nem létezik, és számos gyakorlati okból nem is jöhet létre, ámde ugyanakkor demokratikus, annyiban, hogy azt vizsgálja, *ha adottak lennének a demokratikus diskurzus feltételei a politikai közösségben, elfogadnák-e a közösség tagjai a vizsgált normát, intézményt, döntést etc.* Az igazolási demokrácia-fogalom – úgy mondhatnánk – az ideális demokrácia rekonstrukciója és ezzel az empirikus demokrácia döntéseinek mércéje.

Az igazolási demokrácia-fogalom voltaképpen azt kívánja meg minden politikai – a demokratikus eljárást alkalmazó alkotmányos demokráciában ezek mind demokratikus, vagy azokra visszavezethető, döntések – cselekvéstől, kivált a törvényhozástól, hogy az (illetve eredménye, tartalma) *ésszerűen*<sup>50</sup> *igazolható* legyen. Az igazolhatóság viszont megkívánja, hogy a politikai közösség ne csupán eljárásokban egyezzen meg, hanem *ezek mellett* még bizonyos alapvető alkotmányos értékekben, amelyek a demokratikus döntések tartalmát, illetve azokat a normákat, amelyek a jogrendszer normái (s kivált a törvények) igazolására szolgálnak. A demokrácia tartalmi (szubsztantív) fogalmai így azt határozzák meg, milyen normák, intézmények etc. azok, amelyek szükségképpen általánosan elfogadottak egy alkotmányosan demokratikus közösségen belül.<sup>51</sup> (A gyakorlatban ez tiltó normákkal is történhet, annak meghatározásával, mi nem fogadható el, mint a cenzúra, a tulajdon elkobzása stb.) A lényeges az, hogy belássuk: a szubsztantív demokrácia *normákat* határoz meg, amelyek alapján eldönthető, hogy valamely döntés – a törvényhozóé – milyen legyen ahhoz, hogy 'demokratikus'-nak fogadtassék el. A szubsztantív demokrácia-fogalom az eljárás kimenetelének meghatározója: azt mondja meg – amit az eljárási szabály nem –, hogy a lehetséges törvényhozói döntések (az egyszerűség kedvéért: normák) közül melyek a demokratikusan elfogadhatók és melyek nem. Az eljárási demokrácia szabályai nem tehetnek különbséget a döntések között: a tartalmi demokrácia szabályai pedig éppen ezt teszik. E szabályok éppen arra szolgálnak, hogy a szabályos eljárásban létrejött normákról megállapíthassuk, melyik igazolható alkotmányosan, és melyik nem.<sup>52</sup>

A tartalmi demokrácia-fogalom számára a demokratikus vita sem eljárási fogalom: az alkotmányos közösség által elfogadott elvek alapján történő (vagy

<sup>49</sup> Weinberger például a demokrácia elméletet azonosítja az igazságosság-elmélettel. O. Weinberger, "Der normativistische Institutionalismus und die Theorie der Gerechtigkeit. Gerechtigkeit als Leitidee der Demokratie" *Internationales Jahrbuch für Rechtsphilosophie und Gesetzgebung*, 1989. 99. Ugyanennek az elméleti eljárásnak másik példája újabban J.P. Müller, *Demokratische Gerechtigkeit* (München, 1992) című könyve.

<sup>50</sup> Az 'ésszerű' és a 'racionális' között itt nem teszünk különbséget.

<sup>51</sup> Ezeket nevezi újabban Rawls "alkotmányos esszenciáliák"-nak. J. Rawls, *Political Liberalism*, New York, 1993, 137. skk., 227. skk.

<sup>52</sup> A normák alkotmányos igazolásáról ld. *Az alkotmánybíráskodás elmélete*, 101. skk

általában racionális) igazolás *érvelési folyamat*, amely a "nyilvános ész"<sup>53</sup> működése a közösségben. Ennek, igaz, szükséges, de nem elegendő előfeltétele az eljárási szabadságjogok létezése. Azt a közösség maga dönti el, hogy a nyilvános ész használatában mit tekint elfogadható és mit nem elfogadható érvek, például egy norma igazolásának. A demokrácia mint igazolás fogalma olyan demokrácia-fogalom, amely egyrészt a nyilvános igazoláshoz szükséges normákat állapítja meg, másrészt azokat (az ezektől elkülöníthető, de nem eljárási) szabályokat, amelyek az igazolást lehetővé teszik.

### C. A demokrácia két fogalmának kapcsolata

A demokrácia előbb bemutatott két fogalmának viszonya nem mellőzhető kérdés; annál is kevésbé, mert a diskurzív demokrácia elméletei (mint Ackerman,<sup>54</sup> s kivált Habermas<sup>55</sup>) éppenséggel e két demokrácia-fogalmat egyesítik, szerintem indokolatlanul. Indokolatlanul, mert a kétféle demokrácia-fogalom közötti különbség nem tűntethető el anélkül, hogy az egyik demokrácia-fogalom a másikkal maradéktalanul egybeolvadjon.

Azt még talán el lehet fogadni, hogy *ideális esetben* a többségi döntés egyben a legigazolhatóbb döntés; ebben az esetben az ideális *diskurzus-szituáció* esete – mint ezt Habermas feltételezi<sup>56</sup> – állna fenn. Hozzáteszem még: az ideális diskurzus-szituációban, vagy Perelman "univerzális hallgatóság előtti argumentációjában"<sup>57</sup> (vagy Rawls ezekkel egyenértékű "eredeti helyzetében") természetesen nem lehet szó a *többségi elv* érvényesítéséről, hiszen az ideális diskurzusban (mely egyébként normatív konstrukció) mint tudjuk, az egyhangúság elve érvényesül, tehát *mindenkinek* egyet kell értenie. Azaz, a diskurzus ideálisan egyben a *liberum veto* esete is. Ezt a vétót azonban erősen korlátozza, hogy (ideálisan racionális diskurzust feltételezve) csak *racionálisan igazolható* vétó lehet érvényes, vagy még inkább: csak a racionális vétó *gondolható el egyáltalán*, mert nem racionális résztvevők eleve ki vannak zárva.

A demokrácia két fogalmának egyesítése – amit hibáztattam az imént Habermasnál – Rousseau nevezetes distinkciójában a *volonté de tous* és a *volonté générale* között kapott klasszikus és maradandó formát:<sup>58</sup> az egyik az empirikusan is ellenőrizhető (eljárási) demokrácia a másik pedig az előbbitől független "racionális" akarat, amilyennek az empirikus akaratnak lennie kell.<sup>59</sup> Még radikálisabban jár el Ottfried Höffe, amikor azt állítja:

<sup>53</sup> A fogalomra és kanti eredetére ("Was ist Aufklärung?") Rawls, "The Idea of Public Reason" in.: Rawls, i.m. 212. skk.

<sup>54</sup> B. Ackerman, *Social Justice in a Liberal State*, New Haven, 1980.

<sup>55</sup> Habermas, *Faktizität und Geltung*, i.m. kül. 349. skk.

<sup>56</sup> Habermas, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt a.M., 1973, "Wahrheitstheorien" in, *Festschrift für Friedrich Schulz*, 1968., *Theorie des kommunikativen Handelns*, Frankfurt a.M., 1980.

<sup>57</sup> Perelman számos műve helyett álljon itt Ch. Perelman, *Éléments d'une théorie de l'argumentation*, Paris, 1968, 25. skk, illetve u., *Justice et raison*, Bruxelles, 1963, 103. skk.

<sup>58</sup> *Du contrat social*, L II., Ch. III., (Hälbwachs, ed., p. 145.).

<sup>59</sup> J. Plamenatz, *Consent, Freedom and Political Obligation*, 2. kiad, Oxford, 1968, 26. skk.

Amikor a parlamentet az egész nép választja, akkor a parlament alkotmányozó és törvényhozó tevékenysége *szükségképpen* garantálja az egész nép szabadságát, és pedig azért, mert egyrészt mindenki azonos joggal működik közre a törvények megalkotásában és másrészt, mert senki neki magának hátrányosan nem dönt. A demokrácia mint ilyen tehát biztosítja a kényszer [Herrschaftszwang] minimumát és - pozitíve fogalmazva - minden polgár szabadságának maximumát..... *Demokrácia és emberi jogok egybeesnek.*<sup>60</sup>

Ez a gondolatmenet a kétfajta demokrácia-fogalom egyesítésének elgondolható maximuma.

Höffe meglepő módon nem gondol arra, hogy vannak olyan társadalmi kérdések, amelyek eldöntései a társadalom tagjainak érdekei nem azonosak: ami az egyiknek jó, gyakorta éppen ezért nem jó a másiknak. Felhozható, hogy Höffe csak a törvényhozó által szükségképpen garantált *szabadságról* (illetve emberi jogokról) beszél, nem mindenfajta törvényhozásról; ámde, ha ezt teszi azt kellene figyelembe vennie, hogy minden törvényhozás szükségképpen korlátozza a nép szabadságát”.

A két demokrácia-fogalom közül az eljárási demokrácia-fogalom annyiban elsődleges, hogy eljárás nélkül nem létezhet demokrácia; s ezért ennyiben az eljárási demokrácia-fogalom konstitutív. A tartalmi demokrácia-fogalom az eljárási demokrácia-fogalmat ezért el feltételezi; másrészt viszont a tartalmi-igazolási demokrácia-fogalomnak csak akkor van értelme, ha az alkotmányos közösség elismeri az *igazolási demokrácia elsőbbségét* az eljárási demokráciával szemben. Ez az elsőbbség abban áll, hogy *összeütközésük esetén* az igazolási demokrácia-fogalmon alapuló érvek erősebbek, mint az eljárási demokrácián alapulók. Az igazolási-tartalmi demokrácia-fogalom elsőbbségének tagadásával értelmetlenné tennénk a demokrácia, mint igazolás fogalmát, mert így az eljárási demokrácia egyik elemévé tennénk. Tagadhatatlan ugyanis, hogy az igazolási-szubsztantív demokrácia egyben az eljárási demokrácia (részleges) ellentéte is.

### 3. Az alkotmányos demokrácia két fogalma és az alkotmánybíráskodás kétféle igazolása

*Az alkotmánybíráskodás elméletében* az alkotmányfogalom – és ennek megfelelően az alkotmánybíráskodás – két típusát különböztettem meg: az *eljárási* és a (ahogyan ott neveztem) *szubsztantív* (alias Rawls-) alkotmányt.<sup>61</sup> Ennek alapján megalkotható az *alkotmányos* demokrácia-fogalom két alakzata: az eljárási és a szubsztantív. Az eljárási alkotmány-fogalom az alkotmányt kizárólag – nagyjából a fentebb [2. A.] elemzett viszonylag tág eljárás-fogalom szerint, amely a hatásköri szabályokat is magában foglalja – egymáshoz kapcsolódó eljárások halmazának tekinti, míg a szubsztantív alkotmány a társadalom (Rawls-i értelemben vett) "alapszerkezetét" határozza meg, s ekként kézenfekvő a szubsztantív alkotmány-fogalomhoz hozzárendelni. A szubsztantív alkotmány csakis a szubsztantív demokrácia értelmében

---

<sup>60</sup> O. Höffe, "Die Menschenrechte als Legitimation und kritischer Maßstab der Demokratie", J. Schwartländer (Hrg.) *Menschenrechte und Demokratie*, Kehl/Strasbourg, Engel, 1981, 241. skk., 259. (Kiemelés nem az eredetiben.) Erre a helyre hivatkozik Kálin, i.m. 138. skk. Már óvatosabban fogalmaz: Höffe, *Politische Gerechtigkeit*, Frankfurt a.M., 1989, 458. skk

<sup>61</sup> *Az alkotmánybíráskodás elmélete*, 58. skk.

lehet demokratikus, amennyiben tartalmazhatja azokat a szabályokat, amelyek meghatározzák azokat a társadalmi állapotokat, amelyeket az alkotmányos közösség minden tagja elfogad. Az alkotmány két típusa (csakúgy, mint a demokrácia-fogalomé) természetesen idealizálás: a valóságos alkotmányok rendszerint mindkettőből tartalmaznak valamennyit, ha nem is egyenlő mértékben. Másrészt mindkét esetben feltűnő az eljárási fogalom egy bizonyos értelemben vett elsődlegessége: a szubsztantív alkotmány- és demokrácia-fogalom – és a nekik a megfelelő alkotmányok és demokráciák – elképzelhetetlenek valamilyen eljárás nélkül. A szubsztantív alkotmány- és demokrácia-fogalmak egyaránt (ebben az értelemben) *előfeltételezik* az eljárási alkotmányt és demokráciát.

Az alkotmánybíráskodás igazolása és az alkotmányos demokrácia előbb elemzett fogalmai között alapvetően kétféle kapcsolat lehetséges: az alkotmánybíráskodás igazolható mint a *demokrácia* (szükséges) *önkorrekciója*, kiegészítője, de elgondolható az alkotmánybíráskodás olyan igazolása is, amely éppenséggel a demokrácia *szükségszerű korlátaival* igazolja az alkotmánybíráskodást. Az első érvelés szerint az alkotmánybíráskodás lényegében *demokratikus* intézmény (vagy a demokrácia intézménye), míg a második szerint az alkotmánybíráskodást éppen a demokrácia *szükségszerű* (és ezért elkerülhetetlen) tulajdonságainak ellensúlyozása indokolja; ez utóbbi gondolatmenetben az alkotmánybíráskodás a demokrácia ellentéte. Mindkét gondolatmenetet szeretném a következőkben megvizsgálni; bevezetőül arra szeretnék rámutatni, hogy (következtetésük hasonlósága ellenére) radikálisan különböző érvekről van szó. Az első szerint az alkotmánybíráskodás igazolása lényegében azonos a demokrácia igazolásával - ezt egyébiránt, mint említettem, nem vizsgálom itt -, tehát az alkotmánybíráskodással a *demokrácia* (bármit is jelentsen) lesz jobb, erősebb, teljesebb; ez az érvelés nem lát ellentétet (legfeljebb feszültséget) demokrácia és alkotmánybíráskodás között, hiszen végső soron ugyanazon az elven alapul mindkettő. A másik gondolatmenet az előbbivel ellentétben igenis lát valódi ellentétet a demokrácia és az alkotmánybíráskodás között, s ennek alapja az, hogy az alkotmány[osság] és a demokrácia közötti kapcsolatot elvben sem találja harmonikusnak, mert a demokrácia szerinte csak egy lehetséges elve – eljárása vagy tulajdonsága – az állam vagy a társadalom egésze intézményeinek és normáinak, amellyel egyenrangúak más (vele versengő) elvek is. A két felfogás abban különbözik egymástól, hogy az egyik a "demokráciát" *első, sőt alapelv*nek tekinti, míg a másik *egynek* több lehetséges, alkalmas és szükséges közül.

Az alkotmánybíráskodás *gyenge* demokratikus igazolása az alkotmányos demokrácia eljárási fogalmain alapul, s ezért *eljárási*. Eszerint az alkotmánybíróság<sup>62</sup> – mint az eljárási típusú alkotmányokban – eljárási kontrollt gyakorol: csak akkor semmisíthet meg egy jogszabályt, ha arról kiderül, hogy eljárási értelemben nem demokratikus. Az 'eljárási kontroll' azt jelenti, hogy az alkotmánybíróság a demokratikus eljárás (alkotmányban definiált) szabályainak érvényességét tartja fenn. Az eljárási alkotmánybíráskodás nem a demokratikus – nyilván: a törvényhozói – döntés *tartalmát* vizsgálja, hanem azt, miképpen jött létre; a demokratikus döntés, ha egyszer érvényesen létrejött, *ex hypothesi* nem lehet alkotmányellenes. Ez egyébiránt már az eljárási szabály fogalmából is következik: *eljárási szabály* (mint többször említettem)

---

<sup>62</sup> 'Alkotmánybíróság'-on értendő minden alkotmánybíráskodó bíróság, tehát a rendes bíróság is: a különbségnek közöttük most nincs jelentősége.

*csak olyan szabály lehet, amellyel az eljárás bármilyen kimenetele fogalmilag nem lehet ellentétes.* Minden demokratikus eredmény alkotmányos – ha az a demokrácia eljárási szabályait nem sértette meg. Ebben a felfogásban mindenképpen döntő, hogyan definiáljuk az 'eljárási szabályokat': ha csak az választások és a törvényhozási hatáskör szabályait tekintjük az alkotmányos ellenőrzésben eljárási szabályoknak, ezzel az alkotmánybíráskodás beavatkozási lehetősége igen csekély lenne – még akkor is, ha szövetségi államokban mindenképpen alapvető eljárási szabálynak kell tekinteni a tagállamok és a szövetség közötti hatáskör-megosztást meghatározó normákat. Azonban, mint említettem volt fentebb, legalább a politikai szabadságjogok is az alkotmányos eljárási szabályok közé sorolandók; sőt a politikai közösség számára – a demokratikus eljárásban, mint nyilvános diskurzusban – ezek a legfontosabbak, de mindenképpen sokkal nagyobb gyakorlati jelentőségük van, mint például számos választójogi szabálynak. A szólásszabadság például, eljárási szabály (a korábbi meghatározás szerint), mert nem határozza meg a nyilvános vita *eredményét*, csak a részvétel lehetőségét: arra már nem ad jogot, hogy bármely vélemény – mondjuk a legracionálisabb – valóban érvényesüljön is.<sup>63</sup> A lényeg azonban az, hogy *ha az eljárási szabályok megtartottak*, a törvény alkotmányosnak tekintendő.

Az alkotmánybíráskodás igazolása a demokrácia eljárási fogalma alapján feltételezi az eljárási demokrácia-fogalmat: alapja annak felismerése, hogy *eljárási szabályok* megtartása nélkül demokrácia nem gondolható el. Az alkotmánybíráskodás szerepe a gyenge igazolás szerint az, hogy a demokráciát mint eljárást érvényre juttassa, pártatlan dönt bírónaként, *arbiter*ként. Az alkotmánybíráskodás igazolása e tekintetben azonos (vagy hasonló) az alkotmánybíráskodás igazolásával az *eljárási* alkotmányfogalom alapján: az alkotmánybíráskodás az alkotmányos eljárások rendjére vigyáz. Az igazolás egyben meghatározza az alkotmánybíráskodás hatáskörének – lehetséges döntéseinek – legfőbb korlátját: az alkotmánybíráskodás nem *helyettesítheti* a demokratikus döntést a szerinte jobbal. Nem véletlenül neveztem az előbb az alkotmánybíráskodást 'arbiter'-nek: az arbitert az különbözteti meg a 'bíró'-tól, hogy az arbiter nem helyettesítheti saját döntését a jogvitában résztvevőkével, csak arról dönt, érvényes-e a vita valamely eredménye, vagy sem; az arbiter működése az *eljárási szabályok* alkalmazására korlátozódik.<sup>64</sup> Az alkotmánybírói aktivizmus ellenzői általában – bár gyakorta hallgatólagosan – az alkotmánybíráskodás gyenge igazolását fogadják el. Ennek alapján állítják, hogy az alkotmánybíró csak a demokratikus (azaz: eljárási demokratikus) döntés *előfeltételeit* biztosítja, azt, hogy a döntési eljárás szabályos legyen, de a demokratikus döntéshozót – és annak döntését – semmiképpen nem helyettesítheti. Az Egyesült Államokban, ahol régóta folyik a vita az alkotmánybíráskodás és demokrácia viszonyáról<sup>65</sup> a procedurális alkotmány-elméletek (s ezek, kivált az Egyesült Államokban, egyben demokrácia-elméletek is) a mai napig

<sup>63</sup> Cf. Raz, "Free Expression and Personal Identification" repr. Raz, *Ethics in the Public Domain*, Oxford, 1994, 131., 136. skk.

<sup>64</sup> Önként kínálkozik a sportbeli "bíró" analógiája: ha a ő nem marad "arbiter", eleve helytelenül teszi a dolgát.

<sup>65</sup> A vitát meghatározó újabb irodalomból, (a már idézetteken kívül) J. H. Ely, *Democracy and Distrust*, New Haven, 1980, és M. J. Perry, *The Constitution, the Courts and Human Rights*, New Haven, 1982, kül. 78. skk. Mindenképpen említendő R. Dworkin, "The Forum of Principle" című írása: Dworkin, *A Matter of Principle*, 1985, 33.



jelentős befolyással bírnak.<sup>66</sup> Ez az előbb mondottak szerint nem véletlen: az erős demokraták mindig is inkább az eljárási típusú elméletek hívei. A kérdés – amelyre itt elméleti választ keresek – azonban éppen az, mikor kell (és mikor nem) a többségi döntést tiszteletben tartani: ha mindig, akkor az alkotmánybíráskodás szerepe egészen minimális lehet csak.

Az alkotmánybíráskodás *erős igazolása* is a demokratikus eljárásból (a demokrácia eljárási fogalmából) indul ki. Az alkotmánybíráskodás erős igazolásának az a felismerés az alapja, hogy az eljárási demokrácia szükségképpen korlátozott. Korlátozott főleg abban az értelemben, hogy demokratikus eljárás szükségszerűen tökéletlen: régóta (mint említettem, a 18. század vége óta) ismert,<sup>67</sup> hogy a szavazási eljárásban nem küszöbölhetők ki olyan esetek, amelyekben a többségi döntés ellentétes a többség tényleges választásaival (a formális elmélet nyelvén: preferenciáival).<sup>68</sup> Ez a tétel általánosítható oly módon, hogy a demokratikus eljárás (amelynek a többségi szavazás szükségképp része) *saját premisszája szerint sem* nem képes minden esetben helyes döntést hozni. Ezzel pedig megingattatott a többségi eljárás (szavazás) legfőbb igazolása, mert ezek után nem tagadható, hogy a többségi döntés már saját eszméje szerint is korrekcióra szorulhat. Ha tehát el is fogadnánk azt a – gondolom, nemcsak szerintem felettébb vitatható – tételt, hogy a tökéletes demokratikus eljárás szükségképpen racionális és igazságos, helyes etc. eredményre vezet, akkor is be kell látnunk, hogy olyan eljárás, amely ezt minden esetre garantálná, nincs. Emellett a szavazási eljárások különféle módszerekkel manipulálhatók is egyes résztvevők által.<sup>69</sup>

Az alkotmánybíráskodás erős igazolásának további érvelése azon alapul, hogy a gyakorlatban létező demokráciák mind *képviselési* demokráciák, amelyekben a demokratikus eljárás (a fogalom primer értelmében) felettébb ritkán alkalmaztatik – a választásokon és (ahol ez egyáltalán megengedett) a népszavazásokon.<sup>70</sup> A képviselési demokrácia eszméjének és gyakorlatának elfogadásával együtt igazolható követelmény, hogy a képviselési törvényhozó hatalom – amely legjobb esetben is viszonylag korlátozott értelemben reprezentálja a politikai közösséget – döntéseit bizonyos előre meghatározott szabályokkal megkösse. A képviselési demokrácia másik korlátja, hogy a demokratikus eljárásban a választó választása erősen korlátozott, mert csak (a törvényhozásban eldöntendő kérdésekhez képest) viszonylag kevés lehetőség közötti preferenciáit fejezheti ki. Ezért, ha feltételezzük is, amire (mint láttuk) nincs elég alapunk, hogy a szavazási eljárás valóban a *választók választásait* fejezi ki, akkor is el kell ismernünk, hogy ez legfeljebb csak a *kifejezett (és egyáltalán kifejezhető)* alternatívák közötti választásra igaz. Számos, esetleg az egyén számára nagyon fontos

---

<sup>66</sup> Ennek az iránynak ma jeles (és talán fő) képviselője J.H. Ely, *Democracy and Distrust*, i.m. passim.

<sup>67</sup> Condorcet fentebb idézett művén kívül a mai irodalomban erről W. Riker *Liberalism against Populism*, i.m., 16. skk., 68., M. Dummett, *Voting Procedures*, Oxford, 1984, 11., 54., 85., 114., 295. A demokratikus (szavazási) eljárás egyéb nehézségeinek felismeréséhez persze nem kellett addig várni; az már az ókori Görögországban is jól ismert volt; igaz, az alkotmánybíráskodás kezdetleges formáit szintén ismerték.

<sup>68</sup> A 20. századi elméletben D. Black (*Theories of Committees and Elections*, Cambridge, 1958) az úttörő, majd K. Arrow híres tétele ("impossibility theorem") következett (Arrow, i.m.). Magyarul hozzáférhető R. Farquarson, *A szavazás elmélete*, Budapest, 1994, (eredetileg 1969).

<sup>69</sup> W. Riker, *Liberalism v. Populism*, i.m. 137. skk.

<sup>70</sup> A képviselési demokrácia fogalma, mellesleg megjegyezve, éppúgy eljárási demokrácia-fogalom, mint a közvetlen demokráciáé.

preferencia (érték, vélemény etc.) egyszerűen kifejezetlen marad.<sup>71</sup> Azaz a választói vélemény-kifejezés már csak azért is korlátozott, mert a választó csak *relatív*e dönt: azok között a lehetőségek között, amelyeket a választási eljárás egyáltalán megenged (illetve lehetővé tesz) választja – ha racionális – a számára viszonylag legelfogadhatóbbat. Így választása egyáltalán nem biztos, hogy *abszolút választását* fejezi ki, vagyis azt a választást, amelyben az alternatívákat is maga határozhatná meg.<sup>72</sup> Ez pedig legalábbis nem teszi igazolhatatlanná a demokratikus döntés alkotmánybírói megváltoztatását. Az igazolás azon alapul, hogy a képviselői demokrácia – a mellette szóló meggyőző érvek elfogadásával is – szükségessé teheti a képviselő korlátozását: ennek pedig legjobb módja, ha az alkotmány maga bizonyos tartalmú döntéseket érvénytelennek nyilvánít. A továbbiakban az igazolás megegyezik a harmadik érveléssel, melyre most térek át.

Az alkotmánybíráskodás erős igazolásának harmadik szála azzal igazolja az alkotmánybíráskodás szükségességét, hogy a demokratikus döntés – még akkor is, ha az előzőekben említett érvek nem lennének elfogadhatóak – semmiképpen nem ad (mert nem adhat) biztosítékot arra, hogy ezek a döntések igazságosak, vagy éppen tárgyilag helyesek lesznek. A demokratikus eljárás saját kimenetelének *tartalmi* igazolhatóságát nem biztosítja, de nem is bizonyítja. Ennek legegyszerűbb (vagy, ha tetszik, legtriviálisabb) magyarázata az, hogy a demokratikus eljárás – beleértve, mint mindig, a nyilvános vitát is – legjobb esetben (amely nem mindig következik be) a *meglévő vélemények többségének aggregálását* képes biztosítani. Ha azonban az eljárásban résztvevők véleménye irracionális, vagy egyszerűen inkompetens, akkor a demokratikus eljárással hozott döntés sem lehet jobb, bár rosszabb igen, ezeknél a véleményeknél. A demokratikus eljárással hozott döntés racionalitását még a nyilvános vita sem feltétlenül biztosítja: egyrészt azért nem, mert a gyakorlatban soha nem ideális, sőt legtöbbször attól igen távol eső körülmények között zajlik, másrészt azért sem, mert a résztvevők racionalitása is távol áll az ideáltól. Mindezek az érvek azt igazolják, hogy a demokratikus eljárás *eredményét* is indokolt korlátozni és ellenőrizni: ennek előfeltétele annak bizonyítása, hogy a demokratikus eljárás nem képes megakadályozni azt, hogy irracionális, igazságtalan stb. eredménye legyen.

Az alkotmányos demokrácia elmélete számára ennek a felismerésnek az a következménye, hogy az alkotmányos demokrácia nem elégedhet meg az eljárási demokrácia valamely változatával; legalább kiegészítésként a *tartalmi* demokrácia-fogalmat sem mellőzheti. A konstitucionalizmus történetében a tartalmi demokrácia követelménye jellegzetesen az *alkotmányos jogok* alakjában jelent meg:<sup>73</sup> az alkotmányban garantált emberi jogok (ebből a szempontból) a törvényhozás – a demokratikus” eljárás eredménye – korlátait határozzák meg.<sup>74</sup> A törvényhozó (a demokratikus eljárással létrehozott és demokratikusan legitimált) hatalom e

<sup>71</sup> Ha például valaki fontos értéknek tekinti az állatvédelmet, ámde egyetlen jelölt (párt, egyén stb.) nem lép fel ilyen programmal, akkor ez a preferencia egyszerűen kifejezetlen marad, s így a szavazási eljárásban elvész.

<sup>72</sup> Igaz, az egyes választási rendszerek e tekintetben sokban eltérnek egymástól, de ez nem gyengíti (bár kétségtelenül finomítja) az előbb leírt érvelést.

<sup>73</sup> De nem kizárólag; számos olyan alkotmányos szabály ismeretes már régóta, amelyet nem nevezhetünk alkotmányos jogoknak, de korlátozzák a demokratikus eljárás tartalmát. Ilyen például a *nullum crimen sine lege...* szabálya, általában a tisztán "jogállami" köötöttségek; ezek értelmesen nem nevezhetők 'alanyi jog'-nak.

<sup>74</sup> Egy másik részük pedig (mint említettem) a demokratikus eljárás szabályának tekinthető.

korlátozásának alapeszméje a tartalmi demokrácia posztulátuma, amely úgy fogalmazható meg, hogy ésszerűen gondolkodó emberek soha nem egyezhetnek bele a demokratikus eljárás olyan eredményébe, amely alapvető jogaikat elvenné; ezért a demokratikus eljárás eredményét csak akkor fogadják el, ha alkotmányos biztosítékok kapnak arra, hogy annak kimenetele korlátozott. A régebbi alkotmányos és politikai gondolkodásban ez a *többségi önkény* korlátozásának követelése volt. A szubsztantív demokrácia-fogalom (és elmélet) legbefolyásosabb elmélete, azt hiszem, a mai napig, a *(társadalmi) szerződés elmélete*: a társadalmi szerződés – a politikai alkotmány – legfőbb tárgya a szerződés elméletekben (egészen Rawlsig<sup>75</sup>) a demokratikus eljárás tartalmi korlátozása.<sup>76</sup> A társadalmi szerződés a demokratikus eljárás eredményének korlátja.

A demokrácia-fogalmak közös eleme, hogy a törvény érvényességét (és kötelező erejét) az alkotmányos politikai közösség tagjainak egyéni hozzájárulására vezetik vissza. Az eljárási demokrácia-fogalom azonban ezt a hozzájárulást *beleegyezésnek* konstruálja meg: az egyén a demokratikus eljárásban való részvételével (sőt, annak a lehetőségével) belenyugodott a szabályszerű eljárás eredményébe, függetlenül annak tartalmától. A tartalmi demokrácia-fogalomhoz viszont az *elfogadás tartozik*: a törvénynek racionálisan elfogadhatónak kell lennie: az egyénnek be kell látnia, hogy a törvényhez (mint általános szabályhoz), ha kellő ismeretei, ideje, esetleg ésszerűség, gyakorlata etc. lenne, maga is hozzájárult volna. A demokratikus törvényhozó az ő ésszerűségét (is) gyakorolja helyette. A két fajta demokrácia konfliktusát nevezte Richard Wollheim a "demokrácia paradoxoná"-nak: ez (némileg átfogalmazva) abban áll, hogy lehetséges olyan eset, amikor a többségi döntés kötelező rám, miközben meg lehetek győződve arról, hogy a politikai közösségnek (amelybe tartozom) ésszerűen másképpen kellett volna döntenie.<sup>77</sup> A Wollheim által felhozott esetben – amelyet Michael Walzer az eljárási és a szubsztantív igazságosság közötti konfliktusként értelmez<sup>78</sup> – (saját terminusaim szerint) az '*elfogadás*' és a '*beleegyezés*' konfliktusáról van szó: beleegyeztem ugyan a demokratikus eljárás eredményének kötelező erejébe, de (adott esetben) valamit ebből mégsem tudok elfogadni. Az alkotmánybíráskodás (ebből a szempontból tekintve) lehetővé teszi, hogy a demokrácia ilyen típusú konfliktusai érveléssel és alkotmányos vitában megoldódjanak anélkül, hogy az alkotmányos közösség tagjainak szembe kellene kerülniük az alkotmányos renddel.

Az alkotmánybíráskodás erős igazolásából az is következik, hogy az alkotmánybírátság nemcsak megsemmisítheti az alkotmányellenes törvényt, de azt is meghatározhatja, *milyen törvény alkotmányos* (és milyen nem az), tehát saját döntésével helyettesítheti a törvényhozó döntését. Ez nevezhető az alkotmányos demokrácia eljárási fogalmának kizárólagossága alapján állva "alkotmánybírói aktivizmus"-nak. Ha az alkotmánybírátság nem egyszerűen alkotmányellenesnek (és ezért semmisnek) nyilvánítja a fehér és fekete bőrű gyermekek külön-külön iskolába járását kötelezően előíró törvényt, hanem azt is alkotmányos követelménynek tartja, hogy a fekete és fehérbőrű gyermekek kötelezően együtt tanuljanak (ha kell, akár azon az áron is, hogy a településen belül távoli iskolába járjanak etc.), akkor itt az alkotmánybírátság már a

<sup>75</sup> Vagy utána J. Buchanan-nál. J.M. Buchanan, *The Limits of Liberty*, Chicago, 1975.

<sup>76</sup> Ez azonban fogalmilag nem szükségszerű: ha a társadalmi szerződés csak eljárási szabályként értelmezett, mint például Hobbesnál vagy Rousseau-nál, akkor a szövegbéli állítás nem igaz.

<sup>77</sup> R. Wollheim, "A Paradox in the Theory of Democracy" P. Lasslett /W.G. Runciman eds., *Philosophy, Politics and Society*, Second Series, London, 1962, 71 ff.

<sup>78</sup> Walzer, "Philosophy and Democracy", i.m. 386.

törvényhozói döntés helyébe a sajátját tette.<sup>79</sup> Az alkotmánybírói "aktivizmus" elméleti megítélése az alkotmánybíráskodás demokratikus igazolása szempontjából elsősorban azzal függ össze, mi a viszony az eljárási és a szubsztantív demokrácia között. Másképpen: melyek a törvényhozásnak azok a területei, ahol indokolt az aktivizmus és melyek, ahol nem. Erre azt lehetne az eddigiek alapján válaszolni, hogy a törvényhozásnak (és minden más demokratikus döntésnek) van egy "hasznosság" (alkotmányosan közömbös, *adiaphoron*) és van egy *alkotmányos igazolhatósági* eleme. A tartalmi demokrácia követelményeinek alkotmányos meghatározásával (a normákat alkotmányos igazolhatóságát meghatározó elvekkel) az alkotmánybírószámára – ha nem is teljes pontossággal, mert mindig és elkerülhetetlenül értelmeznie kell az alkotmányos elveket – meghatározott az a mérce, amelyhez a törvény alkotmányos igazolhatóságát mérnie kell. A másik oldalon minden hasznossági kérdés *önmagában véve* (ha nincs kapcsolatban más alkotmányos kérdésekkel) a többségi döntésre tartozik: itt az eljárási demokráciának kell az alkotmánybíráskodásban érvényesülnie. Az alkotmánybíráskodás erős igazolása így az alkotmánybíráskodást (a demokrácia tartalmi fogalmának alkalmazásával) a "nyilvános ész" képviselőjeként igazolja.<sup>80</sup> Az alkotmánybíráskodás ebben az igazolásban azért szükséges, hogy az alkotmányos demokráciában legyen olyan szerv, amely a demokratikus érvelés *tartalmát* a demokratikus eljárás kimenetelének igazolhatóságát ellenőrzi. Ehhez olyan szervet kell létrehozni, amelyben a gyakorlati ésszerűség a lehető legjobban érvényesíthető. Érdemes ehhez felfigyelni arra, hogy egy norma igazolása olyan kérdés, amelyben a többségi döntés nem lehet önmagában mértékadó: normák viszonya (a fentebb kifejtettek szerint) nem tarthat – s általában az ésszerűségi döntések nem – abba a körbe, ahol a többségi döntés igazolható.

Az eddig elmondottakat megerősíti, ha röviden megvizsgáljuk az alkotmányos egyenlőségi szabály (amely egyébként elv)<sup>81</sup> jelentését (alkalmazási körét és feltételeit) az alkotmánybíráskodás *eljárási* és *tartalmi* demokratikus igazolása szerint. Az egyenlőségi szabály vizsgálata azért mondhat sokat, mert a demokrácia és az egyenlőség elszakíthatatlanul egymáshoz tartozó fogalmak, sőt a demokrácia tekinthető úgy is, mint az egyenlőség politikai megvalósításának módja. Az alkotmányos egyenlőségi szabály elemzésével arra keresünk választ, mit jelent az alkotmányos közösség tagjainak egyenlősége a jogrendszer szempontjából. Ezért természetes, hogy a kétféle demokrácia-fogalomhoz két féle egyenlőség-fogalom tartozik: az eljárásihoz a formális, a szubsztantívhoz pedig a tartalmi egyenlőség. Az általános egyenlőségi szabály voltaképpen a *normák igazolhatóságának alkotmányos követelménye*,<sup>82</sup> ezt pedig az alkotmánybíráskodást igazoló (eljárási vagy formális demokrácián alapuló) háttérelmélettől függően az alkotmánybírószámok igencsak különbözően fogják fel. Az eljárási demokrácia-fogalomhoz hozzárendelhető egyenlőség-fogalom a *törvény előtti*

<sup>79</sup> Természetesen a híres *Brown* ügy két szakaszára gondolok itt: az elsőben a processzuális demokrácia-felfogás a jellemzőbb; az "aktivizmus" inkább a *Brown II.*-vel kezdődik. Nem véletlen, hogy a politikai mellett elméleti vitát is kiváltott ez a kérdés, amelyből a leghíresebb kortársi tanulmány H. Wechsler "Towards Neutral Principles of Constitutional Law" *Harvard Law Review*, 73 (1959) 9. skk.

<sup>80</sup> Ezt a gondolatot Rawlsnál, Rawls, "The Idea of Public Reason", i.m. 231. skk.

<sup>81</sup> Erre Bragyova, "Egyenlőség a jogban" *Világosság*, (1992/1) 1. skk.

<sup>82</sup> Az egyszerűség kedvéért itt csak az általános egyenlőségi klauzulát vizsgálom, és nem foglalkozom a speciális ("nevesített") egyenlőségi szabályokkal, mint a faji, nem szerinti, stb. megkülönböztetés tilalma, s azzal sem, hogy az alkotmányos jogok *önmagukban* is "egyenlőségi szabályok", amennyiben mindenkit egyenlően illetnek meg az alkotmányos közösségen belül.

*egyenlőség*: ez csak azt a követelményt állítja a jogrendszer elé, hogy normái egyenlően alkalmaztassanak mindenkire, és *általánosan* legyenek megfogalmazva, azaz kizárják, hogy bizonyos egyének javára (vagy kárára) privilégiumokat, illetve kivételes rezsimet hozzanak létre. A törvény előtti egyenlőség alap gondolata, hogy a demokratikus törvényhozási eljárásban létrejött norma mindenkire egyformán érvényes: a demokratikus eljárás önmagában megalapozza a norma érvényességét és igazolhatóságát. Ezzel az érveléssel utasították el (például) az alkotmányjog 19. és 20. századi francia klasszikusai közül legtöbbször az alkotmánybíráskodást: a törvény létrejötte (eljárása) és formája eleve biztosítja annak alkotmányosságát.<sup>83</sup> A törvény 'általános érvényessége' két dolgot jelent: a törvény *tartalmának* általánosságát, és azt, hogy *minden esetben* (és mindenkire, akire kötelező) *alkalmazandó*. A törvény érvényessége azon alapul, hogy az a "demokratikus akarat" (a *volonté générale*)<sup>84</sup> kifejeződése, amely mindenkire kötelező, aki a demokratikus eljárásban közvetlenül vagy (főként) közvetve részt vett, vagy vehetett.

A *szubsztantív* demokrácia-fogalomhoz viszont az alkotmányos egyenlőség *tartalmi* fogalma tartozik: ez (a részletek elhagyásával) azt jelenti, hogy a törvény előtti egyenlőség helyett a törvényhozó csak akkor hoz létre alkotmányos normát, ha a törvény tartalma – egyszerűsítve: az abban jogilag minősített magatartások – az alkotmányos közösségen belül általánosan (a társadalom minden ésszerű tagja számára) elfogadhatóak. Az egyenlőség a tartalmi demokrácia-fogalomban nem az eljárás eredményének egyenlőségét jelenti – tekintet nélkül annak tartalmára –, hanem a *tartalom egyenlő elfogadhatóságát*. A "tartalmi" egyenlőség a norma *ésszerű igazolhatóságának* vizsgálata, amely abban áll, hogy a törvényhozó nem tesz indokolatlanul (s ezért igazolhatatlanul) különbséget az alkotmányos közösség egyenlő tagjai között azzal, hogy az általánosan *érvényes* magatartási szabályok (a törvények) különböző kötelezettségeket (és jogokat) osztanak el a társadalom tagjai között. A tartalmi egyenlőség azt követeli meg, hogy az alkotmányos közösség elfogadhatóan és elfogulatlanul – egyenlően figyelembe véve minden tagja helyzetét és méltóságát – alakítsa normái tartalmát.<sup>85</sup>

#### 4. Összefoglalás

A demokrácia és az alkotmánybíráskodás kapcsolatát elemezve azt igyekeztem bemutatni, hogy az alkotmánybíráskodásnak kétféle igazolása lehetséges a 'demokrácia' kétféle – eljárási és szubsztantív – fogalmához és értelmezéséhez képest. A *gyenge igazolás* szerint az alkotmánybíráskodás igazolása lényegében abban áll, hogy az eljárási demokrácia gyakorlatilag soha nem ideális s ezért korrekcióra szorul; ez az igazolás kizárólag a demokrácia procedurális fogalmát alkalmazza. Az érvelés azon

<sup>83</sup> Jellemző erre L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 3. ed., Paris, 1928, t. II., 172. skk.

<sup>84</sup> R. Carré de Malberg, *La loi, expression de la volonté générale*, Paris, 1925. A 'volonté générale' később – alkotmányos elméleti fogalomként – elvesztette Rousseau-i értelmét, s az törvényhozói szuverenitást jelölő (és igazoló) fogalomává vált. Erre Duguit, i.m. t. II., 161. skk.

<sup>85</sup> Az 'egyenlő méltóság' fogalmának alkalmazásával arra szeretnék emlékeztetni, hogy ez az a fogalom, amellyel az alkotmányos (és filozófiai) elméletek, sőt, egyes alkotmányok – beleértve a magyart is – leírják a tartalmi egyenlőség általános mércéjét. Az egyenlő méltóság kanti eredetű fogalmára. A modern irodalomból R. Dworkin, *A Matter of Principle*, 181. skk., Kis János, *Vannak-e emberi jogaink?*, Paris/Budapest, 1987, különösen 82. skk.

alapul, hogy a demokrácia bármely eljárása szükségképpen erős korlátokkal képes csak megfelelni azoknak a minimális (de racionális) követelményeknek, amelyeket megkívánhatunk tőle. A demokratikus eljárás korlátai indokolják az eljárási demokrácia korlátozását, ez pedig az alkotmánybíráskodást, mint korlátot. Az eljárási demokrácia arra törekszik, hogy a törvényhozó hatalom – a demokratikus hatalmat erre egyszerűsítve – a lehető legjobban megfeleljen az alkotmányos közösséget alkotó egyének preferenciáinak, értékeinek, véleményeinek, kinyilvánított érdekeinek. Ennek két súlyos korlátja van: az egyik az, hogy a politikai demokrácia szavazási eljárása erősen megszorítja az egyáltalán kifejezhető preferenciákat (amelyek közül így számos eleve rejtett marad); a másik korlát az a régóta ismert paradoxon, amely bizonyítja: nem lehetséges a szavazásnak – a demokratikus döntési eljárásnak –, olyan eljárása, amely szükségképpen biztosítaná a szavazás résztvevői preferenciáinak helyes (a többségi véleményt kifejező) aggregációját. Ezek az érvek – nem mellékesen – *egyaránt érvényesek a közvetlen és a közvetett demokráciára*; mindkettő eljárási demokrácia lévén, e tekintetben nincs közöttük különbség, mivel mindkettő szavazási eljárást alkalmaz.<sup>86</sup> Az alkotmánybíráskodás egyébként nemcsak az eljárási demokrácia korlátaiból igazolható, de abból is, hogy a nyilvános vitaként és politikai diskurzusként felfogott demokratikus eljárás szabályainak megtartatása önmagában is igazolja a demokratikus eljárás pártatlan döntő bírójának alkotmányos intézményesítését..

Az alkotmánybíráskodás másik, *erős igazolása* már a demokrácia szubsztantív fogalmát feltételezi, bár közvetve az eljárási demokrácia bizonyított hiányosságai is igazolják a demokratikus döntési eljárás tartalmi korrekcióját. Ez azonban csak annyit igazolna, hogy a valóságos demokratikus akarathoz igazítsa az alkotmánybíráskodás a többségi döntést – azaz a mérce továbbra is a többségi "akarat" lenne, tehát megmaradna az eljárási demokrácia keretei között. Ez az érvelés ellentmondó, mert (mint látható) a demokratikus akarat – az "igazi" többségi vélemény – a demokratikus eljárás módszereivel elvileg soha nem állapítható meg teljes bizonyossággal; ha pedig az eljárástól függetlenül kívánjuk a többség igazi akaratát felfedezni, akkor már kiléptünk az eljárási demokrácia fogalmi köréből. Tudhatjuk tehát, hogy a demokratikus eljárás eredménye nem korlátozott, de e korlátokat nem lehet (még elméletileg, ideális körülmények között sem) felszámolni. A tartalmi demokrácia ezért szükséges korrekciója az eljárási demokráciának; ez igazolja az alkotmánybíráskodást, amely a demokratikus eljárás eredményét felülvizsgálja a tartalmi demokrácia – az általános ésszerű elfogadhatóság, az alkotmányos igazolhatóság – alapján.

Mindezek az érvek, azt hiszem, arra elegendők, hogy a demokrácia-fogalom és (részben) -elmélet premisszái alapján megmutassák: az alkotmánybíráskodás, mint *alkotmányos intézmény* igazolható az alkotmányos demokráciában. Abban nem vagyok biztos (bár hajlok rá), hogy ezek az érvek elegendőek-e arra, hogy az alkotmánybíráskodás *szükségszerűségét* is igazolják az alkotmányos demokrácia számára; de annyit, azt gondolom, mindenképpen bizonyítanak, hogy minden más feltételt azonosnak feltételezve, az alkotmánybíráskodó alkotmányos demokrácia jobb, és *demokratikus szempontból jobb*, mint a nem alkotmánybíráskodó.

---

<sup>86</sup> A közvetlen demokrácia népszavazási formája gyakorlatilag még erősebben megszorítja a kifejezhető preferenciákat, s ezért még korlátozottabb e tekintetben.

CONSTITUTIONAL REVIEW AND DEMOCRACY

(Summary)

The countermajoritarian difficulty is a substantial problem in the theoretical and constitutional justification of judicial review. The problem is, essentially, how to justify the judicial control over democratic decision-making processes (predominantly legislation), since courts (including constitutional courts) are utterly 'undemocratic' institutions. The answer is this. First, one should consider the concept of 'democracy': there are *procedure-based* and *substantive* concepts of democracy (and within them a lot of various conceptions of democracy). Procedural democracy defines, of course, democracy as a procedure where the relevant majority decides, i.e. the views of the majority are prevailing. Substantive concepts of democracy define democracy by evaluating the *contents* of a decision (here mostly law-making), no matter how arrived at; in this view 'democratic' is any decision (law) which would be accepted by anybody sufficiently reasonable.

As to the justification of judicial review, one might distinguish a *weak* and a *strong* justification. The 'weak' justification is based on the procedural concept of democracy: the constitutional review is justified since the democratic procedures are necessarily imperfect and, second, because the correct applications of the rules of procedure should be controlled impartially through the courts. The 'strong' justification is based on the substantive concept of democracy: it does not admit that the result of a democratic procedure should be accepted without enquiring into its general acceptability. In this particular sense judicial review is no less 'democratic' than a vote by a popularly elected parliament.





## Büntető perorvoslati rendszerünk változásai

### I. Bevezető megjegyzések

A büntető eljárás történeti rendszereinek mindenkori szerves része ("alrendszere") volt a perorvoslati rendszer, már amióta velük kapcsolatban egyáltalán rendszerről lehet beszélni. Mindenesetre *Európában* mintegy 200 éve lehet, mert a francia forradalmi (1791–1793), illetőleg a napoleoni (1808) törvényhozás rendszert alkotott a büntető eljárásban és ezen belül a perorvoslatokban is. A *rendszert megalapozó elvek* pedig mai szemmel nézve is moderneknek, időtállóknak bizonyultak; jogi kifejezői voltak ugyanis, és ma is azok, a politikai, társadalmi követelményeknek: törvény előtti egyenlőség, független bíróságok, szabad bizonyítási rendszer, a büntető tárgyalás kontradiktórius jellege, vádelv, védelem elve, nyilvánosság, szóbeliség, közvetlenség. Ezek az elvek kisebb-nagyobb módosulásokkal alapjai lettek a XIX. századi európai eljárási kódexeknek és természetesen befolyással voltak a perorvoslati rendszerekre is.

*Hazánkban* csak később követték az európai fejleményeket a büntető eljárás és benne a jogorvoslatok korszerű rendszerének kialakításában. Korábbi kezdeményezések után csak a *múlt század végére* sikerült első egységes büntető perrendtartásunkat megteremteni és abban a jogorvoslatokat is viszonylag egységes elvek szerint szabályozni. Az 1896. évi XXXIII. tc-be foglalt – most éppen 100 éves – első kódexünk (Bp.) a maga *vegyes rendszerében* az akkor már klasszikus francia modell német–osztrák jogterületen módosult változatát valósította meg, bár ez kevésbé vonatkozott a perorvoslatok szabályozására. Ez utóbbi ugyanis a kétfokú fellebbviteli rendszernek sajátos megoldása volt.<sup>1</sup>

A hazai büntető perorvoslati rendszer változásainak áttekintésénél elegendőnek látszik a Bp.-beli szabályozást *közvetlenül megelőző* perorvoslati joghelyzet vázlatos bemutatása. Ugyanakkor az áttekintés *záró időszakának*, a hazai hatályos perorvoslati rendszernek a taglalása is csupán érintőleges lehet, minthogy a jogalkalmazás mai kérdései nyilvánvalóan más irányú vizsgálódásra tartoznak. Még kevésbé terjedhetnek ki – alapvetően a múlt változásaira figyelemmel lévő – elemzéseink de lege ferenda szempontú megfontolásokra. A csakis a rendszer változásait szem előtt tartó érdeklődésünk nélkülözheti a rendszerre közvetlenül befolyással nem lévő per(jog)

---

<sup>1</sup> De valószínűleg igaza lehetett Vargha Ferencnek: "Nincs törvényhozás, mely perorvoslatról nem gondoskodnék, de alig van kettő, mely a perorvoslatok módozataira nézve egymással megegyezik" (*Balogh Jenő–Edvi Illés Károly–Vargha Ferenc: A bűnvádi perrendtartás magyarázata. IV. Bp. 1900. I. p.*).

orvoslati fajták felemlítését is. (Pl. a büntető eljárás előkészítő szakaszában, a külön eljárásokban meghonosodott jogorvoslatok).

## II. Perorvoslati eljárások a Bp-t közvetlenül megelőző időszakban

1. A XIX. század második felében az 1861. évi Országbírói Értekezlet bizottságai által kötött "ideiglenes kiegészítő megállapodás" csak a perorvoslatokkal kapcsolatban szükségessé vált legfontosabb deklarációkat tartalmazta. (Az egyenlőség érvényesülése nemcsak és nem nemcsak ügyeiben egyaránt). A későbbi eljárási kodifikációs kezdeményezések megalapozásai voltak: az igazságszolgáltatásnak a közigazgatástól való elkülönítését kimondó 1869. évi IV. tc., valamint az igazságszolgáltatás államosítását megvalósító 1871. évi XXXI. tc. a bíróságokról és az 1871. évi XXXIII. tc. az ügyészségekről.

A szervezeti rendezésnek közvetlen összefüggései lettek a büntető eljárás, s benne a jogorvoslatok (a felsőbíróságok előtti eljárás) kérdéseivel. Az akkori kodifikációs munkálatok közül kiemelkedik az 1872. évi *törvényjavaslat*, amely később sem vált törvénnyé. A magas szakmai színvonalú javaslatot az igazságügyminiszter a bíróságoknak körlevélben megküldötte és követésre ajánlotta. A felsőbíróságok kezdeti fenntartásai után, az 1872. évi "Ideiglenes Bünvádi Eljárási Szabályok" (borítólapjáról: "Sárga könyv") irányítója lett a *büntető eljárási gyakorlatnak* egészen az 1896. évi Bp. megalkotásáig.<sup>2</sup>

Az 1872. évi Szabályzat azonban a perorvoslatokról mindössze annyit rendelkezett, hogy rögzítette a fellebbezési jogosultságot, a fellebbezés bejelentésének módját és a fellebbezés felfüggesztő hatályát (115–117 §.). A joggyakorlatban a Curia iránymutatásai alapján alakultak ki a jogorvoslatok (a kétfokú fellebbezés) működésének körvonalai. Ezekből nem állt össze egységes perorvoslati rendszer, de *bizonyos "rendszerbe illő" elemek* felismerhetők bennük.<sup>3</sup> Ilyenek az alábbiak:<sup>4</sup>

2. *Perorvoslati fajták*: fellebbezés (ítéletek és végzések ellen két fokon, előzetes letartóztatás és vizsgálati fogság kérdésében három fokon); semmisségi panasz (a sajtóperekben eljáró esküdtbíróság ítélete ellen). *Perorvoslati bíróságok* másodfokon: ítéletátlak (törvényszéki ügyekben); törvényszékek (járásbíróági ügyekben); harmadfokon: Curia (törvényszéki ügyekben), ítéletátlak (járásbíróági ügyekben).

*Fellebbezés, illetőleg felülvizsgálat hivatalból. Főbenjáró* ügyekben (halállal büntetett, vagy halált eredményezett más bűncselekmény esetén, kivéve a gondatlan emberölést) a közvádoló köteles volt fellebbezni; ha ő és más jogosultak is a fellebbezést elmulasztották, az ügyet hivatalból fel kellett terjeszteni a felsőbírósághoz, amely hivatalból köteles volt azt felülvizsgálni.

Az erre *jogosultak* (ügyész, vádlott, védő, magánvádló) által *fellebbezhető* volt az ítélet rendelkező és indoklási része. Feloldó (az eljárás kiegészítését és új határozat hozatalát elrendelő) végzés ellen nem volt helye fellebbezésnek. Az *ügyész*: ha az első

<sup>2</sup> L. erre: Fayer László: A magyar bünvádi eljárás mai érvényében. Bp. 1887. 48–51. p.

<sup>3</sup> Erre a pozitívumra mutatott rá Finkey Ferenc (A magyar büntető perjog tankönyve. Bp. 1916. 530. p.), megjegyezve, hogy "1872. előtti joggyakorlatunkban valódi labyrinth volt a perorvoslati szak".

<sup>4</sup> L. ezekre a joggyakorlat (a Curia határozatai) részletes ismertetésével: Fayer i.m. 244–245., 255., 258–259., 271. s köv. p.

fokú ítéletben megnyugodott, a másodfokú bíróság nem enyhített ítélete ellen nem fellebbezhetett a vádlott terhére; ha az első fokú ítéletet csak a minősítést illetően fellebbezte, a helybenhagyó másodfokú ítélet ellen a büntetés súlyosítása végett nem élhetett fellebbezéssel. "A fellebbezés által az ítélet hatálya felfüggesztetik" (Szab. 117. §); de a halálra vagy legalább 5 évi szabadságvesztésre elítélt, vagy akinek szökésétől alaposan tartani kell, vagy akinek állandó lakása nincs, "az ítélet kihirdetése után letartóztatandó" (uo.). A fellebbezés elintézése (elbírálása) szabályként *nyilvános tárgyaláson*, de bizonyítás felvétele nélkül, kizárólag az *ügyiratok alapján* történt.

Főbenjáró ügyekben: a fellebbezési bíróság az alsóbíróság ítéletét egész terjedelmében mind a vádlott javára, mind terhére *hivatalból felülvizsgálta* és a törvénynek megfelelő döntést hozott. *Nem főbenjáró* ügyekben: *csak a vádlott javára* volt lehetséges a felülvizsgálat és az ítélet megváltoztatása akkor, ha terhére az ügyész nem fellebbezett. A *büntetés* csak kifejezetten erre irányuló ügyészi fellebbezés alapján volt súlyosítható, a *minősítést* viszont meg lehetett változtatni minden irányban hivatalból is. Ha a fellebbezéssel érintett vádlott felmentésére vagy cselekményének enyhébb minősítésére okot adó körülmény a fellebbezéssel nem érintett vádlottra nézve is fennforog, az utóbbi javára is mód volt a felülvizsgálatra és a kedvező döntésre. Mellékbüntetések alkalmazásának hivatalból is helye volt.

A fellebbezési bíróságok *határozatainak* fajtáit illetően az ítélkezési kazuisztikából arra következtethetünk, hogy az anyagi jogszabálysértés eseteiben megsemmisítő ítéletet nem lehetett hozni, hanem az ügyet érdemben kellett elbírálni.

A *perújításról* (újrafelvételről) nem szólt az 1872. évi Szabályzat, az eljárás módoszatait a judikatura alakította ki.<sup>5</sup> Lényege: perújításnak a terhelt javára csak felmentés céljából volt helye, terhére súlyosabb büntetési tétel alkalmazása, illetőleg – ha felmentették – elítélés végett; nóvumok alapján az alapügyben első fokon eljáró bíróság döntött a perújítás megengedhetősége kérdésében, azután a perújítási tárgyaláson teljes terjedelmében felülvizsgálta és újra elbírált az alapügyet. Főbenjáró ügyekben gyakorlatilag a Curia belátása szerint döntött a perújítás megengedhetőségéről.

### III. Az 1896. évi Bp. perorvoslati rendszerének jellemző vonásai

1. A Bp. (1896. évi XXX. tc.) perorvoslati rendszere magának a megvalósult egységes büntető eljárásnak és rendszerének szerves része volt, alapelvei és egyes alapvető rendelkezései közösek. A korábbi törvényjavaslatok, különösen az 1872. évi Szabályzat anyagai, a joggyakorlat tapasztalatai, a tudományos eredmények már *összességükben hasznosulhattak* a Bp. utolsó, 1892. évi tervezetének elkészítésénél, majd a végleges törvényjavaslat szaktanácskozmányokban 4 éven át tartó széleskörű megvitatásánál, a szöveg véglegesítésénél.<sup>6</sup> Mindezek eredménye a perorvoslati rendszer európai színvonalon történt megteremtése a Bp.-ben, ezáltal a gyakorlat segítése, de egyben az elmélet érdeklődésének élénkülése is a perorvoslatok egyes, továbbra is problematikus kérdései iránt.

<sup>5</sup> L. összefoglalóan: Fayer i.m. 289–304. p.

<sup>6</sup> Ezek összegező ismertetése: Balogh Jenő: Magyar bünvádi eljárási jog. I. Bp. 1901. 419–421. p.

A Bp. perorvoslati *reformjai* összefoglalva: rendszeresítette, fogalmilag elhatárolta az egyes perorvoslati fajtákat: fellebbezés (végzések ellen felfolyamodás), semmisségi panasz; szabályozta a jogerő utáni rendkívüli perorvoslatokat: perorvoslat a jogegység érdekében, újrafelvétel; megszüntette a hivatalból való fellebbezés intézményét; bevezette a kétfokú fellebbvitel rendszerét, egyszeri (első) perorvoslatként a fellebbezést, s egyszeri (második) perorvoslatként a semmisségi panaszt; szabályozta a ténykérdés és a jogkérdés támadásának és elbírálásának lehetőségeit; a perorvoslatok általános elintézési formájaként a tárgyalást írta elő, amelyen érvényesülnek a szabad bizonyítás, a védelem, a szóbeliség a közvetlenség, a nyilvánosság elvei, felszámolva ezzel az addig uralkodó írásbeliséget; rögzítette a perorvoslati bíróságok felülvizsgálati jogkörét, határozatait és azok korlátait (tényálláshoz kötöttség, súlyosítási tilalom).

2. A. A Bp. szabályai (381–425.§) a *fellebbezéssel* kapcsolatban a törvényszék első fokú eljárását vették alapul. Fellebbezni lehetett a *törvényszék első fokú ítéletét*, annak rendelkező és indokolási részét tényállási, bármely eljárási vagy anyagi jogi kérdésben; az utóbbiakat, mint alaki, illetőleg anyagi semmisségi okokat a törvény taxative felsorolta. (384–385. §); a főtárgyalás előtt felmerült semmisségi okok csak akkor voltak érvényesíthetők perorvoslatban, ha azokat a főtárgyaláson felhozták (382. §). A ténykérdés támadásának lehetősége a fellebbezéssel kimerült, mert – eltérően a Bp. előtti joghelyeztellel – a konkrét ügyben hozott másodfokú ítélet ellen használható semmisségi panaszban a ténykérdést már nem lehetett támadni.

A *semmisségi okok*, amelyek a máig ismert tipikus (relatív, illetőleg abszolút) eljárási, valamint anyagi jogi szabálysértéseknek feleltek meg, hivatalból, illetőleg csak fellebbezési támadás esetén figyelembe veendő okokra voltak csoportosítva.

A háromtagú szakbíróból álló törvényszéki tanácsnak a jogosultak (ügyész, vádlott, védő stb.) által fellebbezett ítéletét az ítéltábla (öttagú, majd – az 1912. évi VII. tc. 14. §-ával történt szabályozás után – háromtagú szaktanácsban eljárva) bírálta el. Az elbírálás főszabályként a védő kötelező jelenlétében tartott *fellebbviteli főtárgyaláson* történt, ugyanazon eljárási alapelvek érvényesülése mellett, mint a törvényszéki első fokú tárgyaláson. Ugyanakkor a Bp. lehetővé tette a *tanácsülési* elintéztést is eljárási szabálysértések és perttechnikai szabálytalanságok elbírálására; a tanácsülés nyilvános volt, de a felek nem szólalhattak fel.

Az előzőkből következő, további fontos újítás volt, hogy a kontradiktórius jellegű fellebbviteli főtárgyaláson – a szükséghez képest – részleges vagy teljes *bizonyításfelvételre* (az első fokon felvett bizonyítás megismétlésére) is sor kerülhetett; ebben az esetben a vádlott jelenléte kötelező volt. A bizonyítást az ítéltábla közvetlenül vagy kiküldött, illetőleg megbízott bíró útján foganatosíthatta (402–403 §). A Bp. ezzel a szabályozásával a fellebbezést igazi "tényperorvoslattá", az ítéltáblát – az első fokú bírósághoz hasonló – "ténybíróssággá tette".

Ezek a reformok az elmélet és a gyakorlat éles *kritikáját*, sőt a fellebbezés létjogosultságának kétségbevonását is kiváltották. A bírálatok<sup>7</sup> szerint felemás eljárás az – és az eredmény is kétséges –, amikor a helyes tényállást a fellebbezési bíróság *részben közvetlen, részben közvetett* forrásokból törekszik megállapítani; ezt ugyanis csak a közvetlenség érvényesülése mellett lefolytatott tárgyalás és bizonyításfelvétel

<sup>7</sup> Különösen: Vargha Ferenc: Ténymegállapítások az ítéltáblán és a Curián. Jogt. Közl. 1916. évi 5. sz.; Finkey i.m. 535–537. p., Auer György–Mendelényi László: A bünvádi eljárási jog I–VI. Bp. 1930–34. I. 1930. 12–14 p. (Szerző: Mendelényi).

biztosíthatja. Ezért vagy az utóbbira kell kötelezni a fellebbezési bíróságot, vagy meg kell szüntetni a fellebbezés intézményét, s a tény- és jogkérdés támadására és elbírálására egyaránt alkalmas semmisségi panaszt, s ezzel az egyfokú fellebbviteli rendszert kell bevezetni.<sup>8</sup>

B. Az ítéletábra – főszabályként – az első fokú ítéletnek és eljárásnak azokat a részeit vizsgálhatta felül, amelyek fellebbezési támadás tárgyai voltak [*fellebbezési kérelemhez kötöttség*, 387. § (1) bek.]. Kivételek: a semmisségi okok jelentős részét *hivatalból* is figyelembe kell venni (384. § ut. bek.; 385. § ut. bek.); a vádlott terhére használt fellebbezést a javára használnak is kell tekinteni.

A fellebbezést elbíráló *határozatok* fajtái: az első fokú ítéletet és eljárást megsemmisítő s új eljárást elrendelő; az ítéletet megsemmisítő és az ügyet érdemben elbíráló; megváltoztató, helybenhagyó, hatályos kívül helyező; a fellebbezést elutasító; a fellebbezést visszautasító határozatok. E határozatok összességükben először vannak jelen a hazai perorvoslati rendszerben, mint a kasszatórius, illetőleg a reformatórius jogorvoslási mód elvi és fogalmi elkülönítését tükröző másodbírói állásfoglalások. Szabályozásukban egyúttal kifejezésre jut a fellebbezett ügy lehető érdemi elbírálására irányuló tendencia is. A Bp. a másodfokú határozat sajátos korlátjaként a *súlyosítási tilalom* elvét, amelynek érvényesülésére a régi hazai joggyakorlatban csak következtetni lehetett, *expressis verbis* mondotta ki [387. § (3) bek.].

C. Az első fokon *járásbíróság*on és másodfokon a törvényszéken intézett ügyekben a perorvoslatoknak néhány eltérő szabálya volt. A vádlott *terhére* – a rendkívüli enyhítő rendelkezés (akkori Btk 92. §) esetét kivéve – egyáltalán nem volt helye fellebbezésnek és a vádlott *javára* sem 50 koronát (később pengőt) meg nem haladó pénzbüntetés kiszabása esetén. A fellebbezés *tanácsülésen* történő elintézésének lehetősége szélesebb volt (pl. idetartozott, ha csak a büntetés kérdésében fellebbeztek).

3. A. A *semmisségi panasz* szabályozásának (Bp. 426–440. §) elvei. Az ítéletábra másodfokú ítélete ellen semmisségi panasznak kizárólag anyagi vagy alaki *semmisségi okból* volt helye a Curiahoz, amely így "tisztá jogbíróság" lett. A felek és egyes más jogosultak semmisségi panasz alapján a Curia – a harmadfokú eljárásban eddig ismeretlen elintézési formaként – tárgyalást tartott. Igaz, hogy a nyilvános tárgyalás csak szakjogászok felszólalásából állott,<sup>9</sup> mert a bizonyításfelvétel ki volt zárva és azon kötelezően *csak a koronaügyész* volt jelen; neki és a vádlott esetleg jelenlévő jogi képviselőjének felszólalási joga volt. Ezt a szabályozást, amely alapján az ítéletet a távollévő vádlott terhére is meg lehetett változtatni, a szakirodalomban a *védelem* elvével ellentétesnek minősítették és éles kritikákkal illették még évtizedekkel később is.<sup>10</sup>

A Curia felülvizsgálati és döntési jogkörének, a perorvoslati támadáshoz kötöttség és a súlyosítási tilalom elvén kívül, egy további korlátja is volt: a *tényálláshoz kötöttség* elve: "A Curia köteles határozatát... az ítéletábra által valóknak elfogadott tényekre alapítani" [437. § (1) bek.].

A Curia *határozatai* alapvetően a szerint különböztek, hogy a semmisségi panaszban felhozott semmisségi ok(ok) fennforgását a Curia megállapította-e vagy sem. Ennek volt a következménye a határozat fajtája: az *a limine* alaptalan (kizárt, elkésett

<sup>8</sup> Így: *Finkey* i.m. 538. p.

<sup>9</sup> *Finkey* i.m. 576. p.

<sup>10</sup> *Mendelényi* i.m. 130. p.

stb.) semmisségi panasz visszautasítása; az *érdemben* alaptalan semmisségi panasz elutasítása (ilyenkor azonban hivatalból figyelembe veendő semmisségi ok alapján intézkedni lehetett); alaposnak talált alaki semmisségi ok esetén az első fokon, vagy a másodfokon eljáró bíróság, avagy mindkét bíróság ítéletének és esetleg eljárásának is megsemmisítése új eljárás elrendelésével; alapos anyagi semmisségi ok alapján megsemmisítés (hasonló változatokban) és egyben érdemi elbírálás.

Az utóbbi határozat-fajtához kapcsolódik a Bp-nek az a további rendelkezése, amely az egész perorvoslati rendszert, benne a *semmisségi panasz-koncepciót* közvetlenül érintette. E rendelkezés [437. § (5) bek.] szerint: ha az érdemi elbíráláshoz olyan *tények* megállapítása szükséges, amelyeket az eljáró bíróságok *nem ismertek fel*, vagy mellőztek: a Curia az ítéletet megsemmisíti és új eljárást rendel el, amit az eljáró vagy más bíróságra bíz. Ebben az esetben tehát a Curia büntetőjogilag releváns tények *hiányának* megállapítására lett felhatalmazva. De már a tényekkel való illetén (negatív) foglalkozást lehetővé tevő törvényi rendelkezés is kezdő lépés volt azon az úton, amely végül is a Curiának (pozitív) tényállás-helyesbítési jogkörrel való felruházásához vezetett, jelentősen érintve ezzel a Curia tiszta jogbíróság jellegét, és gyengítve a perorvoslati rendszer viszonylagosan egységes elvi alapját is. [Vö. 1928. évi X. tc. (II. Bn.) 33. §; 1. részletesen alább IV. 3. pont].

B. A *járásbíróság* hatáskörébe tartozó ügyekben: kizárt volt semmisségi panasz használata a törvényszék másodfokú ítélete ellen, ha az – a váddal is egyezően – kihágást vagy pénzbüntetéssel fenyegetett vétséget bírált el [556. § (2) bek.]; a vádlott és a *jávára* jogosultak csak a bűnösség és a büntetethetőség kérdésében és csak olyan ítélet ellen élhettek semmisségi panasszal, amely szabadságvesztéssel büntetendő vétségre vagy kihágásra vonatkozó ügyben keletkezett; a *vádló* is ugyanilyen ügyekben, de csak akkor, ha a törvényszék olyan cselekményt, amely a törvény szerint büntett, vétségnek vagy kihágásnak minősített [556. § (3) bek.]. A semmisségi panaszt a Curia (1907. évi XVIII. tc. 2 §-a óta már az ítéletábrla) bírálta el.

Ezek a korlátozó – az alaki semmisségi okból emelt semmisségi panaszt ki is záró – rendelkezések ugyan jelentős átalakítások voltak a kétfokú perorvoslati rendszer elveiben, a gyakorlat és az elmélet részéről azokat mégis helyeselték; így pl. *Finkey* megállapította, hogy a Bp. idevágó reformjainak köszönhetően "járásbírósági eljárásunk 1900 óta gyorsabb, egyöntetűbb és eredményesebb".<sup>11</sup>

4. *Rendkívüli perorvoslatok* a Bp-ben. A Bp. a perorvoslati rendszer szerves részeként szabályozta a korabeli külföldi tételes jogokban általánosan elfogadott perorvoslatot a jogegység érdekében, valamint az újrafelvételt (perújítást); ezek a korábbi törvényjavaslatokban csak mint általános elgondolások szerepeltek.

A. A *jogegység érdekében* a Curiához perorvoslat benyújtására jogosított volt a koronaügyész, ha valamely jogerős bírói határozat megsértette a törvényt (441. §). A Curia gyakorlata szerint: a törvénysértés fogalma alá csak az egyértelmű, *bírói mérlegelést nem engedő* törvényi rendelkezések sérelme volt vonható. Nem volt helye e perorvoslatnak, ha a Curia az ügyben már *érdemileg* határozott. Ez a törvényi kivétel összefüggött e rendkívüli perorvoslat rendeltetésével, azzal ti., hogy csak olyan ügyben van rá szükség, amelyben valamely lényeges jogalkalmazási kérdésben – rendes jogorvoslat hiányában – a legfelsőbb bírói fórumnak nem volt alkalma megnyilatkozni.

---

<sup>11</sup> *Finkey* i.m. 656. p.

Az ügyfélegyenlőségnek a perorvoslati rendszerben és eljárásban is érvényesítendő elve sérelmét látták egyes szakirodalmi állásfoglalások<sup>12</sup> abban, hogy a jogegységi jogorvoslat folytán tartott curiai tárgyaláson *csak a koronaügyész* jelenléte volt kötelező és csakis ő szólalhatott fel.

Elvi kérdést érintett az a szabályozás, amely szerint – alaposnak talált perorvoslat esetében – a curiai határozatnak a felekre rendszerint *nem volt hatálya*. (Ennek a rendkívüli jogorvoslatnak elsődleges célja ugyanis a bírósági gyakorlat egységének biztosítása). A deklaratív hatály, mint főszabály alól mégis *két kivétel* volt; az egyik: a törvénysértéssel elítéltet a Curia felmenthette vagy büntetését súlyosíthatta. (A gyakorlat szerint ezt nem diszpozitív, hanem kogens szabálynak kellett értelmezni); a másik: hatáskör hiánya esetén az ítélet megsemmisítésével új eljárást kellett elrendelni. (A gyakorlat szerint az új eljárásban sem lehetett a vádlottra az alapügyben megállapítottnál hátrányosabb rendelkezést hozni). Intenzíven érvényesült tehát a *favor defensionis* elve.

**B. Az újrafelvétel.** A jogerős bírói ítélet rendkívüli perorvoslattal való megtámadási lehetőségét – új bizonyítékok, illetőleg az alapügy elbírálása során megvalósult súlyos törvénysértések (bűncselekmények) okából – a korabeli európai eljárási kódexek többsége szabályozta, viszont a Bp. megalkotása előtt hazánkban csak "perújítási joggyakorlat" létezett és az 1872. évi Szabályzat is hallgatott róla.

Figyelmet érdemel a Bp.-nek a perorvoslati rendszer szempontjából meghatározó jelentőségű koncepciója. A Bp. alapjaiban közösen, de egyes vonatkozásokban eltérően szabályozta az elítélt (vagy felmentett) terhére, illetőleg az elítélt javára szolgáló újrafelvételi okokat; az előbbiek voltak a szigorúbbak. Míg az elítélt javára szóló újrafelvételhez elegendő, ha *nincs kizárva*, hogy az alapügy elbírálásánál megvalósult bűncselekmény befolyásolta az ítéletet, addig a *terhelt terhére* szólóhoz az kell, hogy a befolyásolás *feltehető* legyen [446. § (2) bek., 449. § (2) bek.]. Továbbá: az elítélt *javára* lehetséges újrafelvételnél nem, de a *terhére* irányulónál – feltételként – konkrétan meg vannak állapítva az enyhébb *büntetési tételek*, amelyek alapján elítélték, illetőleg azok a súlyosabbak, amelyek alkalmazása valószínűsíthető (450. §). A Bp.-ben a viszonylag bonyolult *hármastagozódású* újrafelvételi eljárás nyilvánvalóan a jogerő feloldásának kivételes megengedhetőségével volt összefüggésben.

#### IV. A Bp. perorvoslati rendszerének módosításai századunk első felében

**I. A változások okai és jellege.** Joggyakorlati (és kevésbé elméleti), valamint különféle más (jogpolitikai, célszerűségi) igények felmerülése folytán viszonylag hamar került sor a Bp. novelláris módosításaira, köztük a jogorvoslati rendszert illetően is. A változtatások tendenciája: az eljárás gyorsítása, egyszerűsítése érdekében korrigálni a Bp. perorvoslati rendszerének itt-ott merev elvi alapokon nyugvó szabályait, amelyek a gyakorlatban nem váltak be. Több, egyéb irányú szempont mellett (pl. kisebb jelentőségű ügyekben a perorvoslati jogosultság korlátozása) felismerhető volt a törekvés az eljárás meghosszabbodásával járó *kasszációs határozatok csökkentésére*, még a semmisségi panasz elbírálása során észlelt tényállási hiányosságok orvoslásának bizonyos eseteiben is. Továbbá: a büntető eljárásban megvalósult racionalizálási

---

<sup>12</sup> Pl. *Mendelényi* i.m. 152. p.

átalakulások (pl. *egyesbíráskodás*) következményeinek levonása a perorvoslatokra vonatkozólag.

A büntető perorvoslatok struktúrájában, alapvető szabályaiban a *század első felében* bekövetkezett változások ellenére magának a Bp-nek a perorvoslati rendszere nagyban-egészben mégis *stabil* maradt.<sup>13</sup> A rendszer főbb elemei jelen voltak még a rendkívüli (átmeneti) jellegű eljárási jogalkotásokban is. (Pl. gyorsított büntető eljárás, rögtönbíráskodás, uzsorabíróági eljárás, továbbá a külön eljárások, illetőleg más szempontokból az esküdtbíróági eljárás stb.). Sőt a Bp. perorvoslati rendszerének bizonyos elemei "tovább éltek" a *századunk második felében* egyébként gyökeresen eltérő elvi alapokon alkotott kódexeinkben és azok novelláris módosításaiban, a bírósági, ügyészi szervezetnek – az eljárásra is hatással lévő – változásai mellett is.

Ennélfogva amikor az alábbiakban büntető perorvoslati rendszerünk változásainak főbb állomásait röviden áttekintjük, végig a Bp. rendszerének körében mozgunk, tulajdonképpen minden viszonyítás – közvetlenül vagy közvetve, akarva-akaratlan – a 100 éves Bp. rendszeréből és alapvető szabályaiból kiindulva és oda visszatérve történik. És ha mindez egyúttal "méltatás" is, ennyit valószínűleg meg is érdemel "jó öreg" Bp-nk.

2. A *fellebbezési* szabályokat módosító rendelkezések között vannak elvi jelentőségűek és egyúttal a semmisségi panasz miatti eljárásra is vonatkozók. Ilyen az 1928. évi X. tc. (II. Bn.) 28. §-ának rendelkezése, amely a Bp. 385. §-ának 3. pontja helyébe lépett. A változás az, hogy míg a Bp. szerint csak a *rendkívüli enyhítő rendelkezés* (régi Btk. 92. §) téves alkalmazása vagy nem alkalmazása minősült anyagi semmisségi oknak, addig az új szabályozás szerint semmisségi ok a Btk és kiegészítő törvényei *büntetés* kiszabására vonatkozó *bármely rendelkezésének* megsértése. A szakirodalom szerint az új semmisségi ok az anyagi semmisségi oknak a Bp. rendszerében kialakított fogalmától eltávolodott.<sup>14</sup> Korábban ugyanis csak az anyagi törvény határozott rendelkezésének megsértése minősült semmisségi oknak, de nem tartozott ide a bírói mérlegelésen alapuló, esetleg téves jogszabály-alkalmazás.

Ugyancsak éles kritikák célpontja volt a perorvoslatok használatával kapcsolatos szabályok kiegészítése az ún. *csatlakozás* intézményével. A II. Bn. 29. §-a értelmében: az a perorvoslatra (fellebbezésre vagy semmisségi panaszra) jogosult, aki perorvoslattal nem élt, az ellenkező érdekű jogosult perorvoslatához a perorvoslat elbírálására kitűzött tárgyalás vagy tanácsülés előtt 8 nappal csatlakozhatik. Ha a perorvoslatot visszavonták, a csatlakozás hatálya megszűnt. Ez az intézmény elsősorban a megfontolatlan védelmi perorvoslatok csökkentését célozta; a valóságban azonban arra volt alkalmas, hogy "az igazában lévő vádlottat is visszaretentse a perorvoslat használatától".<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Bár az irodalomban a fellebbezés indokoltságát többen kérdésessé tették, az eljárást lassító és bonyolító szabályai miatt legszívesebben eltörölték volna, pl. *Mendelényi* (i.m. 13. p.); szerinte a "magyar néplélekre" hivatkozással fenntartott kétfokú fellebbviteli rendszer már elavult, "a néplélek... ma már nem lel gyönyörűséget a hosszadalmas perlekedésben, únja a – bármilyen szenzációs – bűnügyeknek három fórumon és legalább annyi éven át való tárgyalását, s joggal igazságtalannak tartja a cselekmény elkövetése után 4–5 év múlva bekövetkező megtorlást".

<sup>14</sup> Kifejezetten így értékelte *Mendelényi* (i.m. 61–62. p.); rámutat arra, hogy a – fellebbezés szabályai között elhelyezett – ez a semmisségi ok különösen a semmisségi panasz rendszerébe nem illeszthető be, noha a törvény szerint a semmisségi okok mindkét perorvoslatban azonosak.

<sup>15</sup> *Mendelényi* i.m. 76. p.



A fellebbezés *visszautasítása* tárgyában *tanácsülésen* hozható határozatokat az 1907. évi XVIII. tv. 1. §-a kiegészítette azzal az esettel, amikor az első fokú bíróság a rendkívüli enyhítő rendelkezést teljesen *kimerítette*, és csak a vádlott fellebbezett egyedül a büntetés *enyhítése* végett (cél: a tárgyalási teher csökkentése az ítélőtáblán).

A *védelem* elvének sérelmével kapcsolatos a II. Bn. 34. §-ának az a "könnyítő" rendelkezése, amely szerint a *közvédő* meg nem jelenése az ítélőtáblán a fellebbviteli főtárgyalás megtartását nem akadályozza. Az irodalomban rámutattak arra, hogy a védő nélküli tárgyaláson a védelem "egyenlőtlen helyzetbe kerül a váddal szemben, ami ellenkezik... a vegyes rendszer alapelveivel".<sup>16</sup>

Már a Bp-t 1900. január 1-i hatállyal életbeléptető 1897. évi XXXIV. tc. 23. §-a kiegészítette a Bp. 419. §-át, amely a *vádlott kötelező jelenlétének* eseteit szabályozta az ítélőtáblai fellebbviteli főtárgyaláson. A kiegészítés szerint a vádlott jelenléte – a bizonyítás esetén felül – akkor is kötelező, ha az életfogytig tartó vagy tíz évnél hosszabb tartamú szabadságvesztést kiszabó ítélet elleni fellebbezés nem egyedül semmisségi okra van alapítva.

3. A *semmisségi panasszal* kapcsolatos egyes módosítások. közvetlenül érintették a perorvoslati rendszert és a Curia tehermentesítését célozták. Az egyik: az 1907. XVIII. tc. 2. §-a a törvényszék másodfokú ítélete elleni semmisségi panasz elbírálását – az addigi Curia helyett – az *ítélőtábla* hatáskörébe utalta. A másik: korlátozása, illetőleg kizárása a semmisségi panasznak akkor, ha az első fokú ítéletet *egyesbíró* (1921. évi XXIX. tc. 2. §, 1930. évi XXXIV. tc. 101. §) hozta. E szerint: az ilyen ügyekben az ítélőtábla ítélete ellen semmisségi panasznak csak a Bp. 385. § 1. a) és c) pontjában írt semmisségi okból (bűnösség, büntethetőség) van helye (tehát alaki semmisségi okból egyáltalán nincs). De még a most említett anyagi semmisségi okból sem lehet semmisségi panasszal élni, ha az ítélőtábla az egyesbíró ítéletét a bűnösség és a büntetés tekintetében helyben hagyta, vagy csupán enyhébb büntetés kiszabásával változtatta meg (a Bp. 426. §-ának módosítása).

Az 1914. évi XIII. tc. 30. §-ának a Bp. 427. §-ának helyébe lépett rendelkezése szerint: a *törvényben kizárt* semmisségi panasz visszautasítása esetén a Curia (a hatáskörébe tartozó ügyekben az ítélőtábla) *hivatalból* figyelembe veendő semmisségi okok alapján intézkedhetett, míg a visszautasítás egyéb eseteiben (res judicata, elkésettség stb.) erre lehetőség továbbra sem volt.

A legnagyobb jelentőségű reformot a perorvoslati rendszerben a II. Bn. 33. §-a valósította meg. Ez, bizonyos feltételek mellett, *tényállás változtatási (helyesbítési) jogkört* adott a Curiának (és bizonyos ügyekben a semmisségi panasz tárgyában eljáró ítélőtáblának; de az elvek áttörésének súlya természetesen a Curiára esett, amely eladdig tisztán jogbíróság volt). A II. Bn idézett §-a szerint ugyanis a semmisségi panaszt elbíráló bíróság az alsóbíróság ténymegállapítását helyesbíti, ha úgy találja, hogy az hiányos, homályos, iratellenes vagy helytelen következtetéssel történt és a helyes tényállás az *iratok* alapján *kétségtelenül* megállapítható; az így helyesbített tényállás alapján kell a törvénynek megfelelő határozatot meghozni (az ügyet érdemben elbírálni). Az új szabályozásnak voltak további korrektívumai is: ha a ténymegállapítás helyesbítése a vádlott terhére befolyásolná a hozandó ítéletet, a *koronaügyészt és a védőt* meg kellett hallgatni; a tényállás helyesbítése végett perorvoslat nem volt

<sup>16</sup> *Mendelényi* (i.m. 100. p.) "ellensúlyként" reméli, hogy az ítélőtáblai tárgyaláson az említett esetben "szükségesség" okából [Bp. 412. § (5) bek.] mindig hivatalból rendelnek ki külön védőt.

használható, annak *csak hivatalból* volt helye; ha a helyes tényállást az iratok alapján kétségtelenül nem lehetett megállapítani, az *ítélet megsemmisítése* mellett az alsó fokú bíróságot a hiányok pótlására és új ítélet hozatalára kellett utasítani.

A korabeli szakirodalmi álláspontok a Curia tényállás-helyesbítési jogkörrel való felruházását – a többféle feltétel és korlátozás ellenére is – súlyos kritikákkal illették. Szerintük a *célszerűségi* megfontolás (az eljárások megismételtetésének elkerülése) nem indokolta a perorvoslati rendszer tisztaságának és egységének *elvi kérdésben* való megsértését. *Mendelényi László* curiai bíró – vitás kérdésekben következetes felfogásokat valló processzualistánk – kemény bíráló szavai szerint: az új rendelkezés "a Curiát felülvizsgálati bíróságból ténymegállapító bírósággá fokozza le és ez a lefokozás annál súlyosabb, mert a Curia az új tényeket hivatalból, pusztán az iratok alapján állapítja meg, s a tényállást a vádlott terhére s annak jelenléte és meghallgatás nélkül megváltoztathatja".<sup>17</sup>

A bírálatok rámutattak arra, hogy az új szabályozás sértette a Bp. 437. §-ának – az 1914. évi XIII. tc. 33. §-ával csak szövegezésében pontosított – azt a rendelkezését, hogy a Curia köteles határozatát az *alsóbíróságok által valóknak elfogadott tényekre* alapítani. Arra is figyelmeztettek, hogy a Bp. 437. §-ának – az 1914. évi XIII. tc. 35. §-ával pontosított – (5) bekezdése szerint: lényeges jogkérdés eldöntéséhez szükséges tények megállapításának elmulasztása miatt is csak az ítélet megsemmisítésének és új eljárás elrendelésének lehet helye, de maga a Curia *új tényeket nem* állapíthat meg.

A curiai ténymegállapítási jogkör tehát valóban "elveket lazító" volt perorvoslati rendszerünkben, ugyanakkor hozzá hasonló megoldások kerültek be majd 1945 utáni kódexeinkbe (l. alább V.pont).

4. *Járásbíróági* ügyekben a semmisségi panasznak a perorvoslati rendszert érintő korlátozását tartalmazza az 1930. évi XXXIV. tc. 122. §-a. Ennek értelmében a szabadságvesztéssel büntetendő vétségre vagy kihágásra vonatkozó ügyben az elítélt javára semmisségi panasznak [Bp. 556. § (3) bek] csak a Bp. 385. § 1. a) pontja alapján (bűnösség; korábban az 1. b) pont alapján büntetethetőség kérdésében is) és csak akkor van helye, ha a másodfokon eljáró törvényszék szabadságvesztést alkalmazott (előzőleg ez az utóbbi megszorítás hiányzott). Továbbá: a vádló semmisségi panaszra egyáltalán nem jogosult. (Korábban jogosult volt a büntettet tévesen vétségnek vagy kihágásnak minősítő határozat ellen).

## V. A perorvoslati rendszer főbb változásai 1945 utáni kódexeinkben és azok novelláiban

Általánosságban megállapíthatjuk, hogy az 1945 után viszonylag hamar egyfokúvá átalakult perorvoslati rendszerben a módosítások tengelyében a fellebbezési bíróság *felülvizsgálati* joga, kasszatórius, illetőleg reformatórius döntési jogkörének viszonya, valamint *ténymegállapítási* (bizonyítási) jogosítványainak változatai állottak.

---

<sup>17</sup> *Mendelényi* i.m. 140. p. Hozzáteszi: "A közvetlenséggel és a szóbeliséggel ennyire ellenkező lehetőséget még a gyorsított eljárás (Gybp. 2731/1917.), tehát a háborús idők szüleménye is kizárandónak találta, mert a tényállás helyesbítését csak pro reo engedte meg, egyébként pedig csak cassatorius jogkört adott a Curiának". L. még e témára: *Medvigy Gábor*: Szűk rés helyett tárt kaput. (Az 1928. évi X. tc. 33. §-a). Jogi értekezések Degré Miklós 70. születés napjára. (Szerk.: Heller Erik) Szeged, 1937. 231–241. p.

Az alábbiakban lényegében csak ezek rövid összefoglalására van mód (általában a törvény §-ok feltüntetésének mellőzésével).

1. A perorvoslatok alapkérdéseinek szabályozása az 1949. évi XI. tv-ben, valamint az 1951. évi III. tv-be foglalt kódexben és novelláiban. A háború utáni társadalmi, jogrendszeri átalakításban felújultak az 1896. évi Bp. megalkotása óta ismétlődő törekvések a perorvoslati rendszer *korszerűsítésére*, a perorvoslati eljárások lassúságának csökkentésére. A perorvoslati eljárás reformját *szervezeti* változások, másrészt az akkori szocialista országok eljárási modelljei is befolyásolták.<sup>18</sup>

Az 1949. évi XI. tv. rendelkezett a nép részvételéről az igazságszolgáltatásban, egyúttal bevezette az *egyfokú fellebbvitel* rendszerét. A járásbíróági és törvényszéki (majd: megyei bírósági) ügyek perorvoslati szabályainak addigi részbeni különbözősége megszűnt. A fellebbezést a járásbíróág ítélete ellen a törvényszék, a törvényszék ítélete ellen az ítélőtábla, súlyosabb ügyekben a Curia bírálta el (a bíróságok öttagú tanácsaiban, három hivatásos bíróval, két népi ülnökkel). Az 1949-ben felsőbbbíróságoknak elnevezett *ítélőtáblák* 1950-ben *megszűntek*, fellebbezési bíróság maradt a törvényszék és a Curia (később: Legfelsőbb Bíróság). A csekélyebb súlyú ügyekben a fellebbezést kizárták. A fellebbezési bíróság, amely a tárgyaláson bizonyítást is felvehetett, szabályként hatályon kívül helyezéssel döntött a törvényben felsorolt semmisségi okok esetén, kivételesen megváltoztató határozattal is; a kisebb tényállási hibákat helyesbíthette. Lényegében ezt a perorvoslati (fellebbezési) rendszert vette át az 1951. évi III. tv-be foglalt kódex azzal, hogy bővítette a fellebbezési bíróság reformatórius döntési jogkörét és megszüntette a súlyosítási tilalmat. (Az utóbbit azzal az indokolással, hogy a büntető eljárás feladata nem a vádlott védelme, hanem az objektív igazság megállapítása).

Ezen a rendszeren jelentős változtatásokat hozott az 1954. évi V. tv-ben foglalt eljárási novella. Jellemzői az ellenkező irányban tett lépések a fellebbezési rendszerben, a védelem, a törvényesség megerősítése. A fellebbezés *tanácsulési* elintézése *megszűnt*, maradt a tárgyalás. Fontos szervezeti változtatásként a fellebbezési bíróság három szakbíróból álló tanácsban ítélt. A fellebbezési tárgyaláson *bizonyítást nem lehetett* felvenni. (Bizonyítási hibák miatt az első fokú ítéletet hatályon kívül kellett helyezni és az eljárást megismételtetni).

Függetlenítették a fellebbezés tartalmától a fellebbezési bíróság felülbírálati jogkörét; az ítélet megalapozottsága és törvényessége – egyes kivételektől eltekintve – *hivatalból felülbírálat* tárgya lett (*revízió* elve). A *hatályon kívül helyező* határozat vált uralkodó elintézési formává, nemcsak az eljárási, hanem az anyagi jogszabálysértések és a megalapozatlanság eseteiben is. *Megváltoztató* határozatot csak a vádlott terhére történt téves anyagi jogszabály-alkalmazás orvoslása végett lehetett hozni (felmentés, büntetés enyhítése). A novella az *abszolút súlyosítási tilalmat* vezette be; a fellebbezési bíróság a vádlott terhére szóló fellebbezés esetén sem súlyosíthatta a büntetést, hanem súlyosítás céljából az ítéletet hatályon kívül kellett helyezni.

A gyakorlat ezekben a szabályokban a fellebbezési bíróság reformatórius döntési jogkörének túlzott korlátozását látta. Ezért szakirodalmi nézetekkel is előkészítve,<sup>19</sup> már az 1958-ban (16. sz. tvr.) megalkotott novellában sor került módosításokra *ellenkező* (visszafelé mutató) irányban. A fellebbezés elintézése nem érdemi kérdésekben

<sup>18</sup> Ezekre áttekintés: Nagy Lajos: Fellebbezés a büntető perben. Bp. 1960. 43. s. köv., 77. s. köv. p.

<sup>19</sup> L: Nagy i.m. 69–70. p. bősséges irod. hivatkozásokkal.

lehetséges volt *zárt ülés*en. A fellebbezési bíróság a tényállási hibákat (hiányos, iratellenes ténymegállapítások, felderítési hiányosságok, helytelen ténybeli következtetések) – nem ugyan bizonyítás útján, de – maga helyesbíthette, kiegészíthette, akkor, ha a helyes tényállás a bizonyítékok eltérő mérlegelése nélkül,<sup>20</sup> az *iratok* alapján *kétségtelenül* megállapítható volt. Bővült a fellebbezési bíróság *reformatórius* döntési jogköre a hatályon kívül helyezési jogkör hátrányára. A tényállási (megalapozaottsági) hibák csak akkor vezettek *hatályon kívül helyezés*re, ha azok az említett helyesbítési úton nem voltak kiküszöbölhetőek, de ilyenkor is csak abban az esetben, ha a megalapozaatlanság a bűnösség vagy a büntetés megállapítására *lényeges kihatással* volt. A reformatórius döntési jogkör bővült továbbá az anyagi jogszabálysértés orvoslása körében. Ha ugyanis volt a vádlott terhére fellebbezés, a másodfokú bíróság maga súlyosíthatta a büntetést (vagyis nem kellett e célból az ítéletet hatályon kívül helyezni; relatív súlyosítási tilalom).

2. A perorvoslati rendszer változásainak lényege az 1962. évi 8. sz. tvr-be, valamint az 1973. évi I. tv-be (Be.) foglalt büntető eljárási kódexekben. Az 1962. évi kódex a legutóbbi novellával (1958. évi 16. sz. tvr.) egyező irányban fejlesztette tovább a fellebbezési rendszert, főleg a másodfokú *reformatórius* döntések lehetőségének kiterjesztésével. A fellebbezés nem érdemi kérdésekben lehetséges elintézési formáját, a tanácsulást nyilvánossá tette, a felek felszólalási jogának biztosításával. A fellebbezési bíróság kötelessége lett a *hivatalból* történő, széleskörű felülbírlat, bizonyos kivételekkel (polgári jogi igény stb.). Több terhelt esetén is, kivételesen, lehetséges a jogerős ítéleti rendelkezés felülbírlata is a fellebbezéssel nem érintett terhelt javára bizonyos, ránézve kedvező esetekben. *Megalapozaatlanság* esetén a hatályon kívül helyezés nemcsak a tényállási hibák iratok alapján való helyesbítésével, hanem, az egyéb feltételek fennállása esetén, akkor is elkerülhető, ha a tényállási hibákat a másodfokú tárgyaláson felvehető *kisterjedelmű részbizonyítással* ki lehet küszöbölni.

Az ismertetett szabályozás a fellebbezési rendszert kifejezetten *vegyes* jellegűvé tette, mert a másodfokú bíróságot bizonyos kérdésekben kasszátorius, más kérdésekben reformatórius határozat hozatalára jogosította.

A jelenleg hatályos (többször módosított) Be. lényegében a legutóbbi szabályozás *összegezésének*, "kiegyenlített" változatának tekinthető; az első fokú eljárásban előfordult tényállási hibák és törvénsértések másodfokú orvoslásának feltételeit rendszerbe foglalva teremtette meg.

A kritikus pont, a *tényállás másodfokú revíziójának* a lehetősége addig a határig lett megvonva a Be-ben, amelyen túl a másodfokú eljárás már csaknem azonos lenne az *első fokú* eljárással. Másodfokon a korlátlan mértékű bizonyítás ugyanis teljesen új tényállás-megállapítást tenne lehetővé, s a jogkérdéseknek ezen alapuló megoldása is egészen új – (ismételten) első ízben történt – elbírálását jelentené a vádlott cselekményének; ez utóbbi ellen ezért (megint) jogorvoslatot kellene engedni,<sup>21</sup> ami viszont a perorvoslati rendszer kétfokúvá válását eredményezné, harmadfokon eljáró bírósággal. Mindezekre tekintettel (a harmadfok hiánya miatt) tekinthető indokoltnak a jelenlegi korlátja a másodfokú *bizonyításnak*, amelynek csak a tényállás *hiányossága*

<sup>20</sup> L: ezeknek elvi és gyakorlati nehézségére: Móra Mihály–Kocsis Mihály: A magyar büntető eljárási jog. Bp. 1961. 447. s köv. p. (Szerző: Móra).

<sup>21</sup> Erre rámutat: Király Tibor (Szerk.: Magyar büntető eljárási jog. II. Egységes jegyzet. Bp. 1966. 179. p.

vagy *részben fel nem derített* volta miatt van helye (Be. 240. §). Továbbá: a mostani egyfokú fellebbezési rendszerben valószínűleg a végső határig ment el a törvényhozó [Be. 258. § (1) bek. b) pont] azzal is, hogy – *kivételesen*, csakis a vádlott javára való döntés (felmentés, megszüntetés) esetén – megengedi, bizonyítás útján, az első fokú ítéletben foglalttól *teljesen eltérő tényállás* megállapítását.

Fellebbezési rendszerünk egyik sajátossága, hogy a *vétségi eljárásban* ténykérdésben jelentősen kiszélesített *reformatórius* döntési jogkört kap a fellebbezési bíróság; valamint az is, hogy a kevésbé súlyos (relatív) eljárási szabálysértések okából a hatályon kívül helyezés *egyetlen* esetre (a vád ki nem merítése) korlátozódik [Be. 274. § (1), 275. § (1) bek.].

3. A. A rendkívüli perorvoslatok közül a *perújítást* illetően az 1945 után történt módosítások közül az 1954. évi V. tv.-ben foglaltak a legjelentősebbek. Ez utóbbiak lényege: az ügyésznél előterjeszthető perújítási kérelmet bizonyos esetekben maga az ügyész elutasíthatta; a kérelmet vagy az ügyész által előterjeszthető perújítási indítványt a *Legfelsőbb Bíróság* bírálta el és döntött a perújítás megengedhetősége kérdésében; alaposnak talált kérelem (indítvány) esetén a megtámadott határozatot hatályon kívül helyezte és az ügyet az alapügyben eljáró első fokú bírósághoz utalta.

Az előbbieken az 1962. évi 8. sz. tvr.-be foglalt kódex annyit változtatott, hogy: a) a perújítás megengedhetősége kérdésében az alapügyben első fokon eljáró bíróság szerint illetékes *megyei bíróság, mint másodfokú bíróság* határozott; a *Legfelsőbb Bíróság* csak akkor, ha az alapügyben első fokon megyei bíróság vagy a Legfelsőbb Bíróság járt el, avagy az utóbbi törvényességi óvás folytán érdemi határozatot hozott; b) a megtámadott határozat *hatályon kívül helyezésére* nem a megengedhetőség kérdésében döntö, hanem az elrendelt *perújítási tárgyaláson* eljáró bíróság a jogosult.

A *jelenleg hatályos Be*-nek a perújítással összefüggő fontosabb, a korábbi jogi szabályozást módosító szabályai: a) a terhelt javára az *ügyész köteles* perújítást kezdeményezni, ha az Alkotmánybíróság a jogerősen lezárt bírósági eljárás felülvizsgálatát elrendelte; b) a *védő nem élhet* perújítási kérelemmel, ha a terhelt ezt *megtiltotta*; c) a perújítás megengedhetősége kérdésében minden esetben az alapügyben eljáró *első fokú bíróság* határoz.

B. Az 1896. évi Bp.-ben szabályozott "perorvoslat a jogegység érdekében" elnevezésű intézményt az 1949. évi XI. tv. "törvényességi perorvoslat"-ra, az 1951. évi III. tv. "törvényesség érdekében használt perorvoslat"-ra, az 1954. évi V. tv. "törvényességi óvás"-ra változtatta. Az utóbbi jogszabály egyúttal *alapvető* változtatásokat is hozott e rendkívüli perorvoslat rendszerében: a *Legfelsőbb Bíróság* határozatai is, *megalapozatlanság* okából is, a *terhelt terhére* is támadhatók, a *Legfelsőbb Bíróság elnöke* által is; az óvás folytán tartott ülésen a védő és a fogva lévő terhelt jelenléte kötelező, a felek felszólalhatnak; súlyos eljárási szabálysértés (hatáskör stb.) esetén *kötelező*, egyéb törvénysértés esetén *lehetséges* a hatályon kívül helyezés; a Legfelsőbb Bíróság nem, hanem csak az *új eljárásban* ítélező bíróság hozhat a *terhelte hátrányosabb* rendelkezést, de csakis az óvás bejelentésétől számított *1 éven belül*; ilyen eseteken kívül a Legfelsőbb Bíróság határozatának a felekre *nincs hatálya*.

Az 1962. évi 8. sz. tvr.-be foglalt kódex nem, de a *Be.* már tartalmazott a rendszert is érintő változtatásokat. Ezek: törvénysértő vagy megalapozatlan *vádelejtés* alapján hozott eljárás-megszüntető végzés ellen a *legfőbb ügyész* emelhet óvást; a Legfelsőbb Bíróság határozatainál a visszamenőleges (*ex tunc hatály*) érvényesül az

alkalmazandó jogszabályokat és – megalapozatlanság kivételével – a tényállást illetően; az óvás elbírálásánál érvényesül az *óváshoz kötöttség* (tartalomban, terjedelemben és irányban); 1 éven túl a terhelt terhére csak *deklaratív* hatályú határozat hozható.

C. *Legújabb* és alapvető változások a rendkívüli perorvoslati rendszerben. Az *Alkotmánybíróság* 1992-ben a *törvényességi óvást* érintő törvényi rendelkezéseket *megsemmisítette*. Az indokok: a jogerős bírói határozatok a jogállamban jóval nagyobb jelentőségűek annál, semhogy az ilyen határozatokat esetleges tévedéseik miatt – új bizonyítékok felhozása (perújítás) nélkül – perorvoslattal lehessen megtámadni, és pedig az igazságügyi szervek legmagasabb vezetői részéről, a terhelt terhére is. Ezután teremtette meg a törvényhozás (1992. évi LXIX. tv. 8. §) a *felülvizsgálat* intézményét a korábbi törvényességi óvástól lényegesen eltérő elvi alapokon (bár van hasonlóság is: lehetséges felülvizsgálat a terhelt terhére). Az új rendelkezések a Be-nek a korábbi törvényességi óvásról rendelkező 284–291/A §-ainak helyébe léptek.

Felülvizsgálatnak csak *másodfokú bírósági ügydöntő határozat* ellen van helye, ha a határozat *törvénysértő*: a) a *bűnösség* (felmentés, elítélés, kényszergyógykezelés, eljárás-megszüntetés) kérdésében, avagy b) a *büntetés* vagy intézkedés kérdésében – törvénysértő minősítéssel vagy más anyagi jogszabálysértéssel (ide nem értve a törvényes büntetési tétel keretei között hozott döntést) – hozott rendelkezések tekintetében; illetőleg azért, mert c) a határozat meghozatalára *súlyos eljárási törvénysértéssel* került sor. (Az utóbbi esetben az *első fokú* bíróság jogerős ügydöntő határozata is támadható). E taxatív felsorolásból kitűnőleg *ténykérdésben* felülvizsgálatnak *nincs helye*.

A felülvizsgálati indítvány benyújtására *alanyi jogon jogosultak* (a felek és egyes más személyek) csak *egy ízben* indítványozhatnak felülvizsgálatot, és a *terhelt terhére* csak a határozat közlésétől számított *6 hónapon belül*.

A felülvizsgálati indítványt a Legfelsőbb Bíróság három hivatásos bíróból, a Legfelsőbb Bíróság határozata elleni indítványt öt hivatásos bíróból álló tanácsa bírálja el nyilvános ülésen, az *ügyész*, a *védő* és a *fogva lévő terhelt* kötelező jelenlétében. (Egyes esetekben tanácsülésen). Az ülésen a felek és a felülvizsgálatra jogosultak felszólalhatnak.

A Legfelsőbb Bíróság *felülvizsgálati jogköre*: ha csak a bűnösség kérdését támadták, felülbírálandó a büntetés is és fordítva; súlyos eljárási szabálysértés akkor is felülvizsgálat tárgya, ha a felülvizsgálatot más okból kezdeményezték; a terhelt terhére indítványozott felülvizsgálat esetén a felülvizsgálatot a terhelt javára szólóan is teljesíteni kell.

A Legfelsőbb Bíróság, ha a felülvizsgálati indítványnak nem ad helyt, a megtámadott határozatot *hatályában fenntartja*; az indítvány alapossága esetén rendszerint *hatályon kívül helyező* és az eljárást megismételtető határozatot hoz. Anyagi jogszabálysértés orvoslása során a Legfelsőbb Bíróság a terhelt javára maga is meghozhatja a törvénynek megfelelő érdemi határozatot.

ERVIN CSÉKA

## CHANGEMENTS DU SYSTÈME DE VOIS DE RECOURS EN PROCÉDURE PÉNALE DE HONGRIE

(Résumé)

L'étude présente les changements du système de vois de recours en procédure pénale à partir de la deuxième moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle jusqu'à nos jours.

Il traite le système de deux instances du code d'instruction criminelle premier de la Hongrie (1896), y compris ses modifications faites avant la guerre deuxième mondiale. L'auteur explique les règles fondamentales du système de vois de recours d'une instance entrées en vigueur après la guerre, dans l'ordre de succession des lois: 1949, 1951, 1954, 1958, 1962, 1972 et 1992. Il analyse les caractéristiques du système composite de vois de recours réalisé en Hongrie: quant à la question de fait et de droit procédural, le tribunal d'appel dispose d'une juridiction de cassation; en ce qui concerne de la question de droit matériel, le tribunal d'appel dispose d'une juridiction de réformation. On se fait valoir le principe d'interdiction de l'aggravation de la peine. L'étude s'occupe des vois de recours extraordinaires aussi: pourvoi en révision; annulation dans l'intérêt de la loi.





CZÚCZ OTTÓ

## **A szociális jogok többszintű alkotmányos védelmének lehetőségéről és szükségességéről**

(Megjegyzések az új alkotmány előkészítésével kapcsolatos vitákhoz)

A 90-es évek elején a közép-kelet-európai országokban a szociális jogok szabályozása területén igen bonyolult helyzet alakult ki. A viszonylag gyors, "bársonyos" rendszerváltás után megindult az összeomlással fenyegető gazdaság szanálása is. Az elavult termékszerkezet, a felhalmozott adósságok, a kelet-európai piacok kiesése és még számos más tényező miatt világossá vált, hogy ezek az átalakítások nem halogathatók tovább. A korábbi nagyvállalatok jelentős részéről kiderült, hogy állami szubvenciók nélkül életképtelenek, s így megkezdődött átalakításuk, felszámolásuk. E gazdasági bajok magukkal hozták a munkanélküliség növekedését, az infláció meglódulását. Széles társadalmi rétegek kerültek "szociális nyomás" alá, egyfajta egzisztenciális fenyegetettségi helyzetbe. Az érintettek nagy részét ez váratlanul érte. A korábbi évtizedekben az emberek ahhoz szoktak hozzá, hogy a tervgazdaság (néha erősen) korlátozta ugyan a személyes döntési szabadságukat (hiszen pl. korlátozott volt az önálló vállalkozások alapítása, vagy számos eszközzel akadályozták a kiugróan magas jövedelmek létrejöttét stb.), ezzel szemben viszont garantált volt a munkavégzés lehetősége, s – ha szerény színvonalon is – de elviselhetően biztonságos volt a megélhetés. A változás hatása széles társadalmi rétegekben sokkoló volt. Ebben az időszakban sok szakember tartott attól, hogy az állampolgárok jelentős része a demokratikus átalakulás következménynek tekinti az őket ért nyomorúságot, az újonnan rájuk zúduló szociális gondokat, s ezek hatására a demokratikus berendezkedés eszméjéből ábrándul ki.

Ezekben az években komoly csalódást okoztak a korábbi időszakban még megbízhatónak látszó szociális intézmények is. Kiderült, hogy a megváltozott helyzetben nem tudják kezelni az új típusú szociális problémákat, a tömeges munkanélküliséget, a hajléktalanok gondjait stb. Még ennél is súlyosabbá vált a helyzet amikor kiderült, hogy a gazdaság egyre romló teljesítménye mellett a meglévő intézmények sem finanszírozhatók a korábbi színvonalon. El kellett kezdeni ezek átalakítását is. Ez főként az eddigi védett személyi kör szűkítését, az ellátások reálértékének csökkenését hozta magával. Különösen az időskorúak s más olyan rétegek helyzete vált egészen tarthatatlanná, akiknek már nem volt lehetőségük arra, hogy ellehetetlenülő helyzetükön saját erőfeszítéseikkel segítsenek. A szociális intézmények védelmi szintjének leépülését persze látják a jelenleg még aktív rétegek is s az emberek széles körének rendült meg a bizalma az addig megbízhatónak tekintett intézményekben.

A kialakult s meglehetősen bonyolult helyzetet tovább élezte, hogy az 1994-es parlamenti választásokat követően politikai döntés született arról: új alkotmányt kell megalkotni. Ez a tény a szociális jogok szabályozásával kapcsolatos vitákat is új dimenzióba helyezte. A korábbi viszonyítási pontok instabillá váltak. Az új helyzetben felmerülő kérdések megválaszolásához már nem elegendő egy a megváltozott társadalmi és gazdasági viszonyok között is működőképes – s mellesleg a meglévő alkotmányos szabályoknak is megfelelő – szociális jogi intézményi struktúra kialakítására javaslatokat megfogalmazni. Most már arra is választ kell keresni, hogy miként formáljuk meg azokat az új kereteket, amelyek között a jövőbeni a szociális rendszert el akarjuk helyezni.

Az ennek kapcsán felmerülő és megválaszolandó kérdések az alkotmányjog és a szociális jog metszészíkján helyezkednek el s a feladat nagyon összetett. Egyfelől koncepciót kell kidolgozni (és elfogadtatni) az új alkotmány szabályozási karakterére, az állampolgári alapjogok körére, a szabályozás tárgyaira, mélységére, felépítésére stb. Nyilvánvalóan más és más megoldást kell alkalmaznunk ha az állampolgári alapjogok rögzítését csak arra akarjuk felhasználni, hogy az állam elé korlátokat állítsunk az egyének cselekvési szabadságának védelme érdekében, vagy ha (valamelyik) aktivista, pozitivist felfogást követve az államot a társadalom szolgáltójának fogjuk fel s az alkotmányban azt is rögzíteni kívánjuk, hogy az államnak mely területeken és milyen kötelezettségeket kell teljesíteni az állampolgáraival szemben. Az e kérdésekre megfogalmazható korszerű és koherens (esetleg alternatív) javaslatokat nyilvánvalóan az alkotmányjoggal foglalkozó szakembereknek kell kimunkálni. A szociális jogi szabályozással foglalkozó szakértők az alkotmányozási folyamat sikere érdekében csak annyit tudnak tenni, hogy igyekeznek felmutatni területük azon felismeréseit, amelyekkel kapcsolatban felmerül a gyanú: egy ilyen vagy olyan felfogású alkotmány-koncepcióban esetleg szükség lehet ezek alaptörvényi megjelenítésére. E tanulmányban arra teszünk kísérletet, hogy körvonalazzunk néhány ilyen elemet.

## I. A szociális jogok eddigi alkotmányos szabályozásának néhány jellemzője

A megelőző időszakban született alkotmányos rendelkezések a szociális jogok szabályozásakor meglehetősen szűkszavúak voltak. Az 1949-es, a világháború – s a kommunista hatalomátvétel – után született alkotmányunk csak annyit rögzített, hogy "Az államhatalom ... irányítja és ellenőrzi a népgazdaságot ... a dolgozók anyagi és kulturális színvonalának állandó emelése ... érdekében",<sup>1</sup> továbbá hogy "...a termelő erők tervszerű fejlesztésével..." "...biztosítja polgárai számára a munkához való jogot..."<sup>2</sup> széleskörű társadalombiztosítással és az orvosi ellátás megszervezésével "...védi a dolgozók egészségét és segíti a dolgozókat munkaképtelenségük esetén."<sup>3</sup> Ez a szűkszavúság nyilvánvalóan összefüggött azzal, hogy az alkotmánynak egészen sajátos funkciót szántak: az alaptörvénynek (nagyreszt szovjet mintára) biztosítani kellett az osztályuralom eszközeként fellépő állam "tervszerű irányító szerepének" alkotmányos alapjait, vagyis az állam társadalommal szembeni elsőbbségét. Ha formailag

---

<sup>1</sup> Az 1949 évi XX. törvény (a továbbiakban: az 1949-es alkotmány) 5 §.

<sup>2</sup> Uo. 45. §.

<sup>3</sup> Uo. 47. §.

szerepeltettek is néhány alapvető jogot a dokumentumban, az ezek érvényesüléséhez szükséges garanciális elemeket már mellőzték. A szociális jogok tételes megalapozásának elmaradását ekkoriban többnyire azzal magyarázták, hogy olyan körülmények között amikor az állam egész tevékenysége a boldogabb jövő előmozdítására, a szociális jólét fokozására irányul nincs szükség ezek tételes kimunkálására.

Az 1989-es átfogó módosítás során egy igen érdekes szabályozási helyzet alakult ki. Az új preambulumban<sup>4</sup> feltűnik a szociális piacgazdaság fogalma. A részletes rendelkezéseket tekintve pedig kettős szabályozás született. A társadalmi berendezkedés fő elveit tárgyaló általános előírások között az alaptörvény rögzíti: "A Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik."<sup>5</sup> Az alapvető jogokról és kötelezettségekről szóló részben pedig néhány instrumentális szabály található, amelyek részben deklarálják az állampolgárok jogát a szociális biztonságra, majd nevesítenek néhány olyan élethelyzetet amikor a polgárok (nyilvánvalóan a részletes szabályokban rögzített egyéb feltételek megléte esetén) jogosultak a megélhetéshez szükséges ellátásra. Mindezek után pedig kijelölik azokat az intézmény-fajtákat amelyek keretei között e jogok érvényesíthetők.<sup>6</sup>

## II. A szociális intézmények alkotmányos szabályozásáról szóló viták legutóbbi fejleményei

Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Bizottsága 1996. március 28-án<sup>7</sup> véglegesítette a Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről szóló<sup>8</sup> bizottsági önálló indítványát. E koncepció az általános rendelkezések között az állam és az államforma megnevezésénél csak annyit rögzít, hogy "A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam." Maga a dokumentum fejt ki, hogy e részben nincs szükség a szociális jelző semmiféle összefüggésben való használatára. Ehelyett "Az állam, illetve a társadalmi berendezkedés szociális jellegét az alapvető alkotmányos elvek és célok, valamint az emberi jogok megfogalmazása során kell kifejezésre

<sup>4</sup>Az Alkotmány preambuluma rögzíti, hogy "A többpártrendszer, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés átmenet elősegítése érdekében az Országgyűlés - hazánk új Alkotmányának elfogadásáig - Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg:"

<sup>5</sup>Hatályos Alkotmány (a továbbiakban: Alkotmány) 17.§

<sup>6</sup>Az Alkotmány 70/E § szerint: "(1) A Magyar köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregségük, betegségük, rokkantságuk, özvegyiségük, árvaságuk s az önhibájukon kívül bekövetkező munkanélküliségük esetén a megélhetéshez szükséges ellátásra jogosultak.

(2) A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg."

Csak lábjegyzetben jegyezzük meg, hogy e felsorolásból hiányzik az ILO 102. számú egyezményekben felsoroltak közül a munkahelyi balesetre és a szülésre valamint a nagyobb családdal együttjáró többletterhek kockázatára való utalás.

<sup>7</sup>Korábban is születtek átfogó alkotmányos reformra irányuló koncepciók. Ezek közül említhetjük pl. az Igazságügyi Minisztérium Alkotmányjogi Szakértői Csoport-ja által összeállított és 1990 május 8-i dátummal nyilvánosságra hozott tervezetet, *Szjő András "modelljét"* ld.: A model constitution. Bp. MTA ÁJI, 1993. 77. p. Working Papers 4., továbbá az Igazságügyi Minisztérium: A Magyar Köztársaság Alkotmányának Szabályozási Koncepciója (előzetes szakmai munkaanyag) 1995 március.

<sup>8</sup>H/2252. számú Országgyűlési határozati javaslat a Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről. (A továbbiakban: Szabályozási Elvek)

juttatni".<sup>9</sup> A szociális jogok az emberi és állampolgári jogokról szóló II. részében szabályozandó alanyi jogok körében sem szerepelnek. A koncepció arra az álláspontra helyezkedik: ezek nem jelenhetnek meg alanyi jogként, hanem csak állami kötelezettségként, mivel az ilyen rendelkezéseket "A nemzetközi egyezmények is úgy fogalmazták meg, hogy minden állam fokozatosan, teherbíró-képessége arányában köteles a megvalósításukra."<sup>10</sup> Ennek nyomán a Szabályozási Elvek a szociális biztonsághoz és ellátáshoz való jogot az ún. állami kötelezettség-vállalásként megfogalmazható emberi jogok között szerepelteti (egyebek közt a munkához-, a pihenéshez-, a szabadidőhöz-, a munkaidő ésszerű korlátozásához való joggal együtt, a tudomány-, a művészet-, a kultúra védelme és támogatása, a biztonságos és egészséges környezet-, a házasság a család védelme – továbbá a tisztességtelen piaci verseny tilalmának szabályozása mellett).<sup>11</sup> E megkülönböztetés az Elvek szerint azért is kiemelkedő fontosságú mert a koncepció az emberi és állampolgári jogok megsértése esetén csak olyan esetekben fordulhat (az alkotmány rendelkezésére hivatkozva) közvetlenül bírósághoz ha megsértett jogai alanyi jognak minősülnek.<sup>12</sup> A szociális jogoknak tehát e koncepció szerint egyetlen olyan eleme sem lenne amelyek érdemesek lennének közvetlenül érvényesíthető alapjogi védelemre.

Az elkészült s a parlamentben megvitatott koncepció azonban az alapos parlamenti előkészítés ellenére (és sok megfigyelő óriási meglepetésére) nem kapta meg a képviselőktől a szükséges többséget. Az ellenzők utólagos nyilatkozataiból kihámozható, hogy az ellenszavazatok, tartózkodások egyik fontos oka (egyéb kifogások mellett<sup>13</sup>) az volt: a tervezet megítélésük szerint nem megfelelően szabályozza a szociális jogokat.

### III. A szociális szükséghelyzetek néhány alap-típusa és jogi szabályozásuk kérdései

1. A szociális joggal foglalkozó szakemberek többsége már régen szakított az abszolút érték-posztulátumok alapján felépülő rendszerek ideájával. A szociális intézmények elsődleges feladatát (s ez a gyakorlati jogi szabályozási munka termékeiből is kiolvasható) nem valamiféle elvont egyenlőség-eszmény megvalósításában, a polgárok közötti különbségek csökkentésében vagy más (többnyire ideológiai indíttatású) elv követésében látják. Az ilyen intézményeket az egyéni megélhetési zavarok elhárítására szolgáló eszközként fogják fel. Rendszereik felépítésénél többnyire abból az egyszerű és közismert tételből indulnak ki, hogy az embereknek az életük pusztá fenntartásához rendszeresen pótolniuk kell elhasznált erőforrásaikat és ehhez (ha a dolgok egyszerűsítése érdekében most csak az aktív életkorban lévőket nézzük) általában saját célszerűen megválasztott termelő tevékenységükkel előállított anyagi javaikat használják fel. Időről-időre azonban bárkinél kialakulhatnak olyan élethelyzetek amikor saját munkájukkal (átmenetileg vagy tartósan) nem képesek létrehozni a

---

<sup>9</sup> Szabályozási Elvek I. rész 1. (2) bekezdése.

<sup>10</sup> Szabályozási Elvek II. rész 1. fejezet g. pontja.

<sup>11</sup> Uo.

<sup>12</sup> Szabályozási Elvek II. rész 3. fejezet.

<sup>13</sup> A nemmel szavazó képviselők többnyire a szociális kérdések-, az érdekegyeztetési mechanizmusok szabályozásának hiányát, a köztársasági elnök hatáskörének szűkre szabott voltát, a kétkamarás parlament megteremtésének hiányát s néhány más kérdést említettek elégedetlenségük okaként.

megélhetéshez nélkülözhetetlen javakat. Ilyenkor (ha nem akarunk az egyén esetleges pusztulásába belenyugodni) valami egyéb forrásból kell ezeket biztosítani. Az egyéni tartalékképzés s a kisközösségi szociális támogatások különféle változatai során át hosszú történeti fejlődés eredményeként jutottunk el ahhoz, hogy a legfejlettebb országokban "egyszer csak" a nagyközösségek, s ezen belül ezek legjobban szervezett formációja: az állam szerepvállalását is nélkülözhetetlennek tartották az egyéni megélhetési zavarok elhárításában. Főként azért vált ez szükségessé mert a korábbi időszakoknak (a többnyire kisebb közösségeket átfogó) megoldásairól rendre kiderült, hogy az általuk nyújtott védelem nem eléggé megbízható.<sup>14</sup> Különösen az ún. függő foglalkozási viszonyban álló személyek (tehát azok akik kizárólag vagy döntő részben csak munkaerejük hasznosításával teremtették meg egzisztenciájukat pl. a munkavállalók stb.) számára elemi érdek, hogy minél stabilabb intézmények kezeljék a bármikor kialakuló megélhetési-, vagy reprodukciós-zavar-helyzeteiket. Ahogy létszámuk és a társadalmon belüli arányuk gyarapodott egyre nőtt a társadalmi, majd a politikai nyomás egy szélesebb társadalmi rétegre épülő (s ezáltal az akkoriban sokkal stabilabbnak látszó) állam által szervezett szociális védelmi intézmények kialakítására.

Ezek a nagyrendszerek egészen pontosan követhetik, tükrözhetik a polgárok (akár változó) igényeit is ha egy országban jól működnek a demokratikus intézmények. Ha másként nem, a politikai váltógazkodás eredményeként dinamikus egyensúly alakulhat ki az ilyen struktúrák összegzett előnyei és globális költségei között. Egészséges, a fejlődést előmozdító arányok jöhetnek létre egyfelől a társadalom tagjai többségének szociális védelmi igény szintje másrészt a kiadások, ráfordítások olyan nagyságrendje között amelyek még nem akadályozzák a gazdaság fejlődését ill. más fontos társadalmi célok megvalósítását. Jól tudjuk azonban, hogy az államszocializmus időszakában ezek a demokratikus intézmények nem igazán működtek. Ennek eredményeképpen a szociális intézményeket is mindenféle ideológiai, politikai deformációk érték. Nem csoda, hogy számos szakember úgy véli: le kell bontanunk ezeket a túldimenzionált rendszereket s helyettük új alapokon teljesen új struktúrákat kell létrehozni. Megítélésük szerint sokat segíthet ebben ha az alaptörvényből is kiiktatunk minden olyan elemet, amelyek esetleg fékezhetik ezen új rend kialakulását. E kérdések újragondolása során azonban érdemes lenne néhány szempontra kiemelt figyelmet fordítani.

2. Az egyéni megélhetési zavarok fajtái s az ezek elhárítására született kisebb-nagyobb közösséget átfogó megoldások is igen változatosak hiszen mindig meghatározott történelmi körülmények között alakulnak ki. Az egyén adott helyzetben meglévő cselekvési lehetőségei alapján azonban – bizonyos megszorításokkal – homogén csoportokat is kialakíthatunk közöttük. Az általunk tárgyalt téma megvilágításához ezeket az (egyéni<sup>15</sup>) szükséghelyzeteket – az összefüggéseket némileg leegyszerűsítve – a következő kategóriákba rendezhetjük. Megkülönböztethetjük közöttük:

---

<sup>14</sup> A kérdésnek meglehetősen nagy irodalma van. A fontosabb érvekről mint pl a piac kudarca, a paternalizmus-, a redistribúció szükségessége, a gazdaságos méretnagyság ill. adminisztratív hatékonyság stb ld. részletesebben Czucz: Öregségi Nyugdíjrendszerek KJK 1994 23 és köv. p.

<sup>15</sup> A szükséghelyzeteknek vannak csoportos vagy kollektív változatai is. Ilyen pl. a tartási kötelezettséget teljesíteni nem képes személy körül kialakuló helyzet stb. Ezekkel az esetekkel e tanulmányban nem foglalkozunk részletesebben.

– az ún. "akut krízishelyzeteket" (amelyek további két alcsoportjára még visszatérünk),

– a tipikus életutat bejáró állampolgárokat fenyegető (tipikus) megélhetési zavar szituációkat (és a speciálisan ezek elhárítására létrehozott intézményeket), valamint

– az erősebben kockázatkerülő polgárok fokozott védelmi igényeit.

A különböző történeti korszakokban nyilvánvalóan más és más helyre esik a szociális védelem súlypontja. Az olyan időszakokban pl. amelyekben a társadalom túlnyomó többségét a függő foglalkozási viszonyban állók alkotják magától értetődően a második csoportba tartozó problémák kerülnek a figyelem középpontjába. A szociális védelmi struktúra az ő gondjaik megoldására koncentrálna. Egy erőteljesen polgárosodott társadalomban pedig fontossá válhat a harmadiként említett kérdéskör. A szociális védelmi struktúrának nyilvánvalóan ez utóbbi igényfajta is ki kell alakítani valami választ.

Mindez két ok miatt fontos számunkra. Egyfelől felhívja a figyelmet arra, hogy az állami fellépés jellegét és kereteit (s ezáltal a jogi szabályozás karakterét is) nagyban befolyásolja: milyen társadalmi problémák kerülnek egy adott időszakban a középpontba. Másrészt világosabban láthatóvá teszi azt: a ("nagyközösségi") szociális intézmények számára biztosítandó mozgástérrel nyilvánvalóan mindannyian annak függvényében alkotunk véleményt, hogy milyennek képzeljük el a jövő társadalmát.

Helyezkedhetünk pl. arra az álláspontra, hogy abban a társadalomban, amely felé haladni kívánunk, a jövő az önmagukról gondoskodni akaró és képes polgároké, akik abszolút informáltsági helyzetben vannak. Életük minden egyes pillanatában helyesen mérlik fel az őket fenyegető kockázatokat s az élet bármely fordulatára ezekkel adekvát tartalékokat képeznek minden külső hatás (esetleg presszió) nélkül is. Ebben az esetben nyugodtan mondhatjuk azt, hogy külön közösségi védelmi struktúrára egyáltalán nem lesz szükség, így ezeket nem is kell szabályozni (nyilvánvalóan az alaptörvényben) sem. Aki az új játékszabályokat nem követi s ezért valamilyen megélhetési válság alakul ki életében, az csak magára vethet s viselje el korábbi (helytelen) döntésének következményeit. Ekkor azonban felmerül néhány fontos probléma.

a) Kérdés, hogy akkor is passzív maradhat-e a közösség, ha e krízishelyzet az érintett létét is fenyegeti. Elméletileg dönthetünk úgy, hogy igen, ekkor azonban (anélkül, hogy morál-filozófiai fejtegetésekbe bonyolódnánk) számolnunk kell néhány jól kalkulálható gyakorlati következménnyel. Az például aligha várható, hogy a végveszélybe került emberek gondosan ügyelni fognak a társadalmi együttélés szabályainak-, a jogi normáknak a maradéktalan betartására. Ilyen esetekben persze fel lehet lépni velük szemben a rendvédelem eszközeivel, s szükség esetén el lehet szigetelni, ki lehet emelni őket abból a közegből amelyet megzavarnak. Költségei persze ennek is lesznek, de hát dönthetünk úgy is: inkább ezeket vállaljuk ahelyett, hogy az érintettet kisegítjük nehéz helyzetéből. Egy önmagát civilizáltnak tekintő közösség azonban valószínűleg nem ezt az irányt választja. Hogy miért nem, erre az alábbiakban még néhány vázlatos megjegyzés erejéig visszatérünk.

Akut krízishelyzetek elvileg mindenkinek az életében kialakulhatnak. Még a legelőrelátóbb, legnagyobb tartalékokkal rendelkezők sem állíthatják, hogy teljes biztonsággal kizárható annak lehetősége: életük jövőbeni részében sohasem kerülhetnek olyan helyzetbe, amikor egy adott pillanatban épp nem állnak rendelkezésükre az életük fenntartásához nélkülözhetetlen javak. Ezért ezen alap-védelemnek elvileg általánosnak

kell lenni, annak minden állampolgárra (ill. talán az ország területén jogszerűen tartózkodó összes egyéb személyre is) ki kell terjednie.

b) Ezek után másodikként el kell döntenünk azt is – s ezzel már közelebb kerülünk az alkotmányozás során felmerülő problémákhoz – hogy az ilyen helyzetek kezelésére milyen szintű védelmet alakítsunk ki. A tulajdonvédelem – a klasszikus alapjogok egyike – bizonyosan nem maradhat ki az alaptörvényből. Az is kétségtelen, hogy ennek alanyi jogi karaktert kell kapni, vagyis a koncepció szerint az érintettek javaik védelme érdekében (az alkotmányban rögzített joguk alapján) közvetlenül bírósághoz fordulhatnak. Ez a lehetőség azonban szélsőséges helyzetekben súlyos problémákat vethet fel. A jövőben is adódhatnak olyan válságos időszakok, amikor a tulajdonnal rendelkezők – magukat is fenyegetve érezvén – arra az álláspontra helyezkednek, hogy élve a legmagasabb jogforrás által kínált lehetőséggel megtagadják a közreműködést a krízishelyzetben lévők ellátásában való közreműködésben: javaikat nem lesznek hajlandók megosztani velük. Ekkor az a kérdés merül fel, hogy melyiket tekintjük fontosabb alkotmányos érdeknek: a tulajdonvédelem elvét, vagy a társadalom tagjainak egzisztenciális védelmét. Aligha tűnik tarthatónak az az álláspont amely ez utóbbit alacsonyabb szintre helyezné, mint a tulajdonét.

Más megközelítésben: az alig képzelhető el, hogy az állam – amely elvileg a társadalmat alkotó emberek közösségének szolgálatára hívatott – az őt alkotó személyekkel szemben előnyben részesítsen, fontosabbnak ítéljen s ennek nyomán magasabb fokú védelmet nyújtson bármilyen más dolognak. Az én felfogásom szerint ha emberek élete forog kockán s ennek veszélyét a társadalom rendelkezésére álló eszközökkel el lehet hárítani (akár az alaptörvényben joggal kitüntetett fontossággal szerepeltetett tulajdonvédelmi elvek megsértésével is), akkor e veszélyek elhárítása minden mást megelőz.

c) Mondható persze, hogy az alapjogok között találunk majd néhány egyéb olyan rendelkezést melyek ilyen helyzetben segítenek feloldani e konfliktust. Az emberi méltóság védelme, az élethez való jog segíthetnek megvonni azokat a határokat, ameddig a tulajdonvédelem terjedhet. Ezzel a megoldással csak az a baj, hogy ha a szociális jogok (illetve ezek itt tárgyalt szűkebb változata: a létet fenyegető szociális krízishelyzetben való adekvát segítséghez való jog) csak ebben a burkolt, áttételes formában jelennek meg az alaptörvényben ez egyfelől felpuhítja, nehezen körvonalazhatóvá teszi az élethez illetve az emberi méltósághoz való jog tartalmát, másrészt pedig e rejtett megjelenítés nem ad lehetőséget arra, hogy meghatározzuk ezen szociális alapjog érvényesítésének feltételeit (s esetleges korlátait). Mindezzel pedig olyan bizonytalansági tényezőket építünk az alkotmányba amelyek épp ellentétes hatást váltanak ki mint amire törekszünk: az alaptörvény normativitása fog alacsonyabb szintre szállni.

d) Az ilyen szociális krízishelyzeteknek két alcsoportját különböztethetjük meg: a külső körülmények hatására kialakult vagy az érintett hibájából (esetleg épp szándékos döntése alapján) létrejött megélhetési-zavar szituációt. Az igazán komoly gond ez utóbbival van. Mit tegyünk azokkal a polgárokkal akik (akár szocializációs problémák miatt, fatalizmusból vagy mert ki akarnak vonulni a társadalomból stb.) magukat sodorják olyan helyzetbe, amelyből külső támogatás nélkül nem tudnak kikerülni. Megvannak mindazon képességeik, ismereteik amelyekkel képessé tudnák tenni magukat arra, hogy a jövőben önmagukról gondoskodhassanak, de nem akarnak ebbe az irányba haladni. (A szociális jogok karakteréről folyó viták háttérében burkoltan vagy

nyíltabban csaknem mindig ez a probléma húzódik meg.) Mondhatnánk: az ilyen embereket sorsukra kell hagyni. Bele kell törődnünk, hogy az önpusztításnak nem csak aktív, hanem passzív formái is léteznek. Ez azonban nem lenne jól végiggondolt válasz. Az ilyen emberek pályájuk végső stádiumában "maguktól is" olyan állapotba kerülnek amikor már nem várható el tőlük, hogy önmagukat a maguk által létrehozott javakból tartsák fenn s ekkor (a fentebb vázolt okok miatt) így is, úgy is működésbe kell hozni a közösségi segítségnyújtást. Ráadásul – s talán ez még súlyosabb probléma – addig is amíg ez a közvetlen közösségi segítséget igénylő végső krízishelyzet kialakul náluk, ezek az emberek óriási károkat tudnak okozni a környezetüknek. Csak emlékeztetni akarok arra, hogy ebben az időszakban még minden képességük rendelkezésre áll ahhoz, hogy sorsukkal szembeni elégedetlenségüket éreztessék a társadalommal. Próbálkozhatunk persze itt is a rendészeti eszközök alkalmazásával, de – valljuk be, a modern technika "áldásaként" is – az ilyen szándékokkal szemben (hacsak nem akarunk egy totalitárius rendszert kialakítani, amelyben az ilyen törekvések megfékezésére látszólag nagyobb lehetőség kínálkozik) elég védtelenek vagyunk. Az ilyen "életutak" kezelésére célszerűbbnek látszik valamilyen kooperatív stratégia alkalmazása. Az érintett személlyel meg kell kísérelni olyan megállapodást kötni amelyben a közösség meghatározott, átmeneti időre vállalja, hogy biztosítja az illetőnek az elemi megélhetéséhez hiányzó anyagi javakat azzal a feltétellel, hogy az ellátásra szoruló tartózkodik a közösséget károsító magatartástól és aláveti magát minden olyan (át)képzésnek, felkészítésnek amelynek eredményeképpen belátható időn belül képessé válik önmaga fenntartására.<sup>16</sup>

Mindezek alapján számomra alig tűnik elkerülhetőnek, hogy az alaptörvény legalább a szociális problémáknak ezen rétegére az emberi alapjogok közé illesztett és anyagi jogi karakterű rendelkezést tartalmazzon. Lehesse az ilyen ügyekben is nyilvános kontradiktórius eljárások igénybevételére. Nem nagyon tartható fenn az a helyzet, hogy egy egyszerű hivatalnok dönthesse élet-halál fontosságú ügyekről. (Felmerül persze egy sor további megoldandó kérdés is, pl. hogy ki legyen e jogosítvány kötelezettje, hogyan rögzítsük azokat a kritériumokat amelyekkel meghatározhatók a szociális krízishelyzet ismérvei, milyen módon finanszírozzuk ezeket a kiadásokat, vagy hogyan háríthatók tovább a felmerült költségek, ha egyáltalán létezik olyan személy vagy közösség akinek/amelynek tartási, gondozási kötelessége van az érintettel szemben stb. E kérdések tárgyalása meghaladja itteni lehetőségeinket s nyilvánvalóan külön törvényben kell ezek részleteit rendezni.)

3. Más a helyzet a szociális problémák korábban említett két másik csoportjával: az önmagukról (rendes körülmények között) saját munkájukkal gondoskodni képes személyeknek az életük során nagy valószínűséggel bekövetkező megélhetési zavaraik elhárításának kérdésével.

a) Egy gondolatkísérlet erejéig itt is kiindulhatunk abból, hogy e problémának a megoldását teljes egészében az érintettekre kellene hárítani. Mondhatjuk: aki tudván azt, hogy őt élete során mindenféle kockázatok fenyegetik s ennek ellenére nem képez megfelelő tartalékokat, az magára vessen, s viselje döntésének összes hátrányos következményét. Az ilyen, jövőre vonatkozó döntéseknél azonban tipikus, hogy az érintett személy nincs (s dolog természetéből adódóan gyakran nem is lehet) tökéletes informáltsági helyzetben. Előfordulhat, hogy alulbecsüli a tényleges kockázatait, téved

---

<sup>16</sup> Ilyesféle filozófia húzódik meg a francia *Revenu minimum d'insertion* intézmény háttérében is.



az ilyen ügyekben meghozott döntéseiben. Ekkor pedig ugyanazzal a problémával állunk szemben, mint amivel az előző pontnál már találkoztunk. Kérdés, hogy hagyhatjuk e pusztulni az ilyen "tévedőket". Vagy közülük legalább az ún. "akut krízis-helyzetbe" került polgároknak mégis kell nyújtanunk valamilyen segítséget. A válasz nyilván itt is igenlő lesz. A jövőben számukra is bizonyosan fenn kell tartani valamilyen közösségi támogatási rendszert.

Ebben az esetben azonban az állam már nem tekintheti kizárólag az érintettek magánügyének azt: hogyan döntenek majdani megélhetési zavarai idejére szánt tartalékaikról, hiszen az esetleges hibás döntések következményei az államnál jelentkeznek majd. Emiatt az államnak a társadalom többi tagja védelme érdekében az e körbe tartozók közül mindenkit rá kell szorítani arra, hogy legalább olyan nagyságrendű tartalékokat képezzenek ami elegendőnek látszik egy átlagos kockázatoknak kitett személy életútján előforduló tipikus megélhetési zavaroknak legalább az elemi megélhetési szinten való áthidalására. (A közösség persze dönthet úgy is, hogy egy ennél magasabb színvonalú ellátást nyújtó intézményt szerveznek. A felmerülő érdek-ütköztetést és egyeztetést ez utóbbi esetben célszerű az érintettek – államtól bizonyos fokig elkülönülő – képviseleti szerveire bízni. Ennek további kérdéseit azonban nem tudjuk itt tárgyalni.)

Az államnak számos más feladata is keletkezhet e körben. (Pl. ha kötelező biztosítást rendel el, ennek érvényesítéséhez alkalmaznia kell a rendelkezésre álló kényszerítő eszközöket; vagy egy másik példa: ha olyan ellátások kifizetését rendeli el a szociális intézményeknek amelyek forrása nincs ez utóbbiaknál pénzügyi befizetésekkel megalapozva, akkor az államnak gondoskodnia kell az általa előidézett hiányok fedezetéről; továbbá az állami felügyelet eszközeivel is elő kell mozdítania a biztosító intézetek tartós szolvabilitását stb.). Mégis, itt – mint ezt már említettük – többnyire az ügyek vitelére képes állapotban lévő emberek dolgairól van szó. Az államnak e körben (az állam és társadalom elválasztása elvéből következően is) csak szolgáltatói szerepe van. Az államnak nincs monopóliuma az állampolgárok szociális ügyeinek intézésében. "Úgy kell a társadalmi viszonyokat szociálisan korrigálnia és kiegészítenie, hogy ezzel ne csökkentse társadalom önállóságát és ne építse le a(z) állampolgároknak) a 'szociális ügyeik' intézésében meglévő készségeit, képességeit".<sup>17</sup> Így az államnak az e területen való fellépését mindig indokolni kell, s erre csak akkor kerülhet sor ha a szervei igénybevétele nélkül, más módszerekkel nem tudják legalább ugyanilyen hatékonysággal megközelíteni a kívánt célt. (Az indoklásban hivatkozni lehet pl. az optimális méretnagyságra való törekvésre, a rendszer biztonságfokának, megbízható működésének az állami szervek közreműködése nyomán bekövetkező jelentős növekedésére; vagy arra: az ilyen nagy rendszerek akár akarjuk, akár nem a társadalom túlnyomó többségét érintik, s ha működésükben valami zavar támad az államnak – már csak az érintettek óriási száma miatt is – közbe kell avatkozni stb.)

b) Csak röviden utalunk arra: az államnak arra is nagy gondot kell fordítani, hogy minden érintett számára tegye lehetővé az állampolgárai számára (illetve mozgósítsa elő) az ilyen intézményekhez az azonos fokú hozzáférhetőséget. Ez a követelmény levezethető számos más alapjogból (pl. a jogegyenlőségből, az egyenjogúságból, a megkülönböztetés nélküli bánásmódból stb.) is. Ez részben intézményi kérdéseket vet

---

<sup>17</sup> Zacher, Hans F: Das soziale Staatsziel. In: Isensee/Kirchhoff (hrsg) Handbuch des Staats Rechts. Bd. I. Grundlagen von Staat und Verfassung. Verl.: C.F. Müller. 1045-1111p. Ld. különösen a 1061 és köv. p.

fel, részben az egyén és az intézmények közötti akadályok leépítésére kell itt gondolni. Az államnak itt is tevőlegesen kell megteremteni azokat a feltételeket, amelyek révén a polgárok számára elérhetővé válnak ezen szociális intézmények.

A szociális kockázatokat önálló döntéseikkel kivédeni képes említett két személyi körben mindezek figyelembe vételével – megítélésünk szerint – elegendőnek tűnik a Szabályozási Elvekben elképzelt megoldás: a szociális biztonság (és ellátáshoz) való jogot állami kötelezettségvállalásként lehetne szerepeltetni. Ez képezhetné a szociális jogok alkotmányos védelmének második rétegét. E kötelezettségek tényleges tartalmának kibontásában persze – az előbbihez hasonlóan – más alapjogoknak (pl. a jogállamiság elvének, az emberi méltósághoz való jog, a jogegyenlőség-, az egyenlő bánásmód, a megkülönböztetés tilalma tételének stb.) is jelentős szerepe lehet. Itt kerülne rögzítésre az alapvető feladatok és ezek végrehajtásának (intézményi) garanciái is. Ez a megoldás lehetőséget ad arra, hogy amennyiben a körülmények változására tekintettel az érintettek új alapokon jutnak konszenzusra, (a szerzett jogok és más alkotmányos értékek tiszteletben tartásával) az új igényeiknek és követelményeknek megfelelően időről-időre átalakíthassák az intézményeket.

4. A Szabályozási Elvekről folytatott vitákban fel szokott még merülni az is, hogy az alaptörvény bevezető részében kell-e valamilyen formában szerepelnie az állami berendezkedésünk szociális jellegének. A jelenleg még hatályban lévő 1989-es módosítás preambuluma – mint erről már szoltunk – még tartalmazza a "szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet" elősegítésének szándékát. A Szabályozási Elvek viszont tudatosan mellőzi ennek rögzítését. Mi ennek a kérdésnek nem tulajdonítunk kardinális jelentőséget. Megítélésünk szerint – s ebben egyetértünk az Alkotmánybírósággal<sup>18</sup> – a preambulumból egyébként sem vezethető le direkt módon alkotmányos jog. A kérdésnek inkább szimbolikus jelentősége van. Az ilyen kitételek talán segíthetnek egyfajta szociális érzékenység demonstrálásában. Az is megeshet, hogy egy ilyen kiegészítéssel talán könnyebbé válhat az új alkotmány tervezetének a parlamenti képviselőkkel illetve a széles társadalmi közvéleménnyel való elfogadtatása. Megítélésem szerint egy ilyen elem sok vizet nem zavar.

#### IV. Záró megjegyzések

A Szabályozási Elvekről folytatott általános vita és a sikertelen szavazás után ez év szeptemberében várhatóan ismét folytatódik az alaptörvény koncepció-tervezetének általános vitája. Így a képviselők is lehetőséget kapnak további egyeztetések lefolytatására, s ezek során talán arra is mód nyílik, hogy újragondolják a szociális jogok alkotmányos szabályozásával kapcsolatos eddigi felfogásukat.

A sikertelen szavazást követően a parlamenti pártok több vezető képviselője megjegyezte, hogy nézetük szerint valójában nincs is alkotmányozási szükséghelyzet. Az 1989-ben módosított (a régi keret megtartásával de tartalmilag gyakorlatilag teljesen újjá alkotott) alkotmány rendelkezései alapján véve kielégítik az új demokratikus államberendezkedéshez szükséges alaptörvényi követelményeket. Lenne ugyan néhány pont, amelyeknél szorosabb összhangot kellene teremteni az alkotmány különböző

---

<sup>18</sup> 32/1991. (VI.6.) AB határozat. ABH 1994/162–163. p.

rendelkezései között, ezek azonban nem olyan jelentősek, hogy akadályoznák az állam bármely intézményének megfelelő működését. Mindezek alapján igen nehéz megjósolni, hogy a szeptemberben kezdődő újabb vita nyomán sikerül-e konszenzusra jutni a vitás kérdésekben vagy a tárgyalások ismét holtpontra jutnak.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Abendroth, Wolfgang*: Demokratikus és szociális jogállam a Német Szövetségi Köztársaság alaptörvényében. In: Takács Péter (szerk.) Joguralom és jogállam, Budapest 1995. 175–194. p.
- Czucz Ottó*: Az öregségi nyugdíjrendszerek. KJK 1994.
- Forsthoff, Ernst*: A szociális jogállam lényege és fogalma. In: Takács Péter (szerk.) Joguralom és jogállam, Budapest 1995. 195–217. p.
- Igazságügyi Minisztérium: A Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási koncepciója (előzetes szakmai munkaanyag) 1995. március
- Igazságügyi Minisztérium Alkotmányjogi Szakértői Csoport: A Magyar Köztársaság alkotmánya (tervezet) 1990. május 8.
- Alkotmánytan (szerk. Kukorelli István): Osiris, Budapest, 1995.
- Mössl, Wilhelm*: A liberális államtól a szociális jogállamig. In: Takács Péter (szerk.) Joguralom és jogállam, Budapest 1995. 167–174. p.
- Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Bizottsága: H/2252. számú országgyűlési határozati javaslat a Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről. Budapest, 1996. március 28.
- Sajó András*: Szociális jog és kölcsönös öngyilkossági ígéret. Világosság 1995/10. 5–12. p.
- Takács Albert*: Megjegyzések a Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről szóló H/2252. számú országgyűlési határozati javaslatához
- Zacher, Hans F.*: Das soziale Staatsziel. In: Isensee/Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staats Rechts. Band I. Grundlagen von Staat und Verfassung. Verl: C.F. Müller, 1987. 1045–1111. p.; Hans F. Zacher: Abhandlungen zum Sozialrecht, (Hrsg: Bernd Baron von Maydell/Eberhard Eichenhofer) C.F. Müller Juristischer Verlag Heidelberg 1993. 3–72. p.
- Zacher, Hans F.*: Der Sozialstaat als Prozess. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Tübingen: Mohr (Paul Siebeck), 1978, S. 15–35; továbbá In: Hans F. Zacher: Abhandlungen zum Sozialrecht, (Hrsg: Bernd Baron von Maydell/Eberhard Eichenhofer) C.F. Müller Juristischer Verlag Heidelberg 1993. 73–93. p.

POSSIBILITIES AND NECESSITIES OF MULTI-LEVEL  
CONSTITUTIONAL PROTECTION OF SOCIAL RIGHTS

(Summary)

Some major issues of the constitutional regulation of social rights are discussed in relation to the debates, which are being held these months about the preparation of the new Hungarian constitution. It is established that in 1989 – as a result of the trilateral discussions between the then power and the representatives of the political opposition – a new fundamental law was passed, which created the institutional conditions of the democratic system.

According to the draft of the parliamentary committee set up for the preparation of the new constitution, the constitutional regulation of social rights to date is planned to be modified considerably in several respects. In the preamble the aims of constitutional regulation do not refer to the social nature of the state any more. Fundamental social rights are meant to be included only as state commitments, therefore they will be discussed in a chapter separate from classic freedom rights.

The study expounds the view that as to the social rights a constitutional fundamental right should be provided for at least those citizens who are in a so-called "social crisis" in order to save them from this situation. Social needs beyond this level could be met adequately by the conception of the draft, according to which these should be regulated as state objectives or as state commitments.

## A képviselői mandátum jellege – a szabad mandátum határai

Hogyan érvényesül a szabad mandátum alkotmányos szabálya a XX. század végén? Milyen tényezők befolyásolják a képviselői mandátum keletkezését, funkcionálását, illetve megszűnését? Igaz-e, hogy a szabad mandátum normájával szemben áll az imperatív mandátum valósága?"

A szabad mandátum alkotmányos funkciója a parlamenti autonómia és a politikai képviselet évszázadokat átívelő, bonyolult kölcsönhatásában ragadható meg. A szabad mandátum "történelmi bölcsőjét" – a modern polgári demokráciák számos alkotmányos rekvizitumával egyetemben – Angliában, a parlamentarizmus őshazájában "ringatták".<sup>1</sup> A nemzeti egységet kifejező, a "közjó" érdekében tevékenykedő "független képviselő" teóriája a szigetországban született, s mint annyi más, az európai demokráciákban meghonosodott alkotmányos intézmény a radikális francia alkotmányozásban manifesztálódott, és francia földről indult hódító útjára.<sup>2</sup> A képviselői szabad mandátum a kontinentális parlamentarizmus alapelveivé vált, amelyet a modern alkotmányok – különböző megfogalmazásban, de lényegét tekintve azonos tartalommal – rögzítenek.<sup>3</sup> Az alkotmányos szabályok a nemzet, vagy az egész nép képviseletét hangsúlyozzák, esetenként azzal a kiegészítéssel nyomatékosítva, hogy a képviselők nemcsak választókerületüket képviselik, hanem az egész nép, az ország érdekét.

---

<sup>1</sup> Az angol képviselet alakulásában történetileg nem lehet éles határvonalat húzni a kifejezetten instrukciók alapján tevékenykedő, illetve az általános feladatok ellátására is jogosult képviselők között. A szabad mandátum folyamatosan vált elismertté. Bár a szabad mandátum elve már egy 1571-es törvényjavaslatban megfogalmazódott, miszerint az alsóház követői nemcsak a választókerületüket, hanem az "egész királyságot" képviselik. Ez a szabály feltehetően praktikus okból jött létre, hogy a választókerületen kívül lakó képviselők megválasztását jogilag érvényesnek lehessen tekinteni. Ld. John A Fairlie: *The Nature of Political Representation*, *American Political Science Review*. Vol. 34.; A kötelező utasítások megszüntetése körül a XVIII. században komoly viták folytak. Bár *Blackstone* (*Commentaries on the Laws of England*) kommentárjában már egyértelműen a szabad mandátumról beszél. Angliában Burke 1774-es bristoli beszédét követően csaknem 60 évig (az 1832-es első parlamenti reformtörvény bevezetéséig) tartott a szabad mandátum elismerése. Majd újabb 50 éven át tartó reformsorozaton keresztül szüntették meg véglegesen 1885-ben a helységek képviseletét.

<sup>2</sup> A szabad mandátum első törvényi megfogalmazását az 1789. december 22-i francia választási törvény adta, elfogadva, hogy a képviselő az egész nemzeté, ezért kötelező utasításokkal tevékenysége nem korlátozható. A törvény elfogadását a Nemzetgyűlésben hónapokig tartó viták előzték meg, amelyben Sieyès és Talleyrand érvei váltak meghatározóvá.

<sup>3</sup> Az alkotmányos szabályokat idézi és a mandátumtípusokat kategorizálja Dezső Márta: *Kié a képviselő – avagy a képviselői mandátum jellege*, *Jogtudományi Közlöny* 1987/7. sz.

## A szabad mandátum lényege

Miben áll a szabad mandátum "szabadsága"? Abszolúte szabad, feltételhez nem kötött mandátum nincs, (nem is volt), csak a feltételek különböznek egymástól.<sup>4</sup> A "szabad" mandátum csak jogilag szabad, pontosabban bizonyos jogi kötelezettségek hiányoznak a szabad mandátum esetében, de ettől függetlenül ez is feltételekhez kötött mandátum: mindenekelőtt meghatározott időn belül lejár, illetve megszűnhet ezen az időszakon belül is (a mandátum osztja a parlament sorsát).

A szabad mandátum lényege az imperatív mandátummal szemben fogalmazható meg, miszerint a képviselőnek nem adható jogilag kötelező utasítás, így a képviselők jogilag nem is kötődnek a választókhoz, irányukban nincsenek jogi kötelezettségeik, és a választók által nem vonhatók felelősségre.

A szabad mandátumnak ez az értelmezése, ami máig általánosan elfogadott – a küldött utasításán alapuló rendi képvisellel, illetve a "helyi" (települési, tartományi stb.) választókerületi típusú képvisellel szemben – a nemzeti, "összállami" érdekek képviselését helyezte el térbe.

Paradox módon a szabad mandátum koncepciója és a népszuverenitás elve nagyjából egyidőben jutott diadalra Franciaországban, majd széles körben elterjedt a kontinensen. Angliában a szabad mandátum a parlamenti szuverenitással társult, ami jóval kevesebb ellentmondást hordoz.

A szabad mandátum, a képviselői autonómia, egyszersmind a parlamenti autonómia garanciájává vált. A kötelező utasítások tilalma, és a jogi függetlenség, a pártokkal szemben is védi a képviselők és a parlament autonómiáját. Ez azzal az ellentmondással együtt létezik, hogy a politikai képviselő a pártokra épül, a pártok képviselőit viszont védi a parlamenti jog. Mindazonáltal a parlamenti jogra hatással van a képviselő jellege, a házszabályok egyre kevésbé tekinthetnek el a képviselő csoportok és az egyéni képviselői jogok "kiegyensúlyozott" szabályozásától.

A képviselői mandátum meghatározó tényezői a választók a pártok és a parlament. A mandátum politikai értelemben a választókhoz a pártokhoz kötött, jogi értelemben viszont irányukban szabad, és csak a parlamenttől függ.

## A képviselői szerepek

Ha azt a kérdést tennénk fel – írja a képviselő jelenkori összefüggéseit a nyugati demokráciákban vizsgáló Finer –, hogy "egy képviselői demokráciában ki vagy mi van képviselve és hogyan?" a válasz úgy tűnik igen zavaros lenne. Ma,... "egyetlen országban sem lehet egy összefüggő és világos képviselői teóriát adni, és ebből eredően a képviselő kötelezettségeinek teóriáját sem...."<sup>5</sup>

A képviselői szerep mibenléte körüli elméleti bizonytalanságot nem csökkentik a képviselők és választók kapcsolatára irányuló empirikus vizsgálatok eredményei sem,

---

<sup>4</sup> Ld.: *Concha* Győző: *Politika I. kötet. Alkotmánytan* Budapest, 1907. 475–477. p.

<sup>5</sup> A képviselő alapvető problémáját abban látja, hogy kialakult két egymásnak ellentmondó irányzat. Az "országos mandátum" elméleti modelljével szemben, a gyakorlatban háttérbe szorult a képviselők törvényhozói és kormányzati tevékenysége. Más oldalról felerősödött a választókerületek ügyeinek intézése az ún. "dada"-szerep. S. . *Finer: The Contemporary Context of Representation in Representatives of the People?* ed. Vernon Bogdanor, Policy Studies Institute. 1985.

amelyek jelentős eltéréseket mutatnak ki az elmélet és a tényleges képviselői tevékenység<sup>6</sup> vagy a képviselők saját szerepe, illetve a választópolgárok általi megítélése között.<sup>7</sup>

A képviselők által vállalt és ellátott tevékenység nagyon különböző lehet a (normatív) szabad mandátum alapján. Melyek a képviselői szerep főbb típusai?<sup>8</sup>

– A választókerületi "territoriális" szerep esetén a képviselők tevékenységük középpontjába a választókerületet helyezik, és úgy gyakorolják funkciójukat, mint egy "helyi ügyintéző" vagy ombudsman. Közvetítő szerepet játszanak a közösség és a bürokrácia között. Törvényhozói minőségükben is a választókerület érdekeit preferálják.<sup>9</sup>

– A polgári államok többségében a meghatározó képviselői szerep a párt képviselője. Ez a funkció együtt jár meghatározott párt- vagy ideológiai célok megvalósításával, amelyet a képviselő az egész nemzet javát szolgáló tevékenységének tekint. Itt a pártszempontok megelőzik a választókerület szempontjait, és ez tükröződik a törvényhozói döntéseknél is. A pártok alapvetően determinálják a döntéseket.

– Az érdekvédelmi, érdekképviselői szerepet esetenként nehéz elkülöníteni a pártok szerepét. A legkülönbözőbb érdekek védelmében léphet fel a képviselő: gazdasági, osztályérdekek, szociális, vallási, nyelvi vagy etnikai csoportok stb. érdekében. Ezek lehetnek területileg szervezettek, az egyéni választókerületeken belül (pl. bányász választókerület Durhamban). Ilyenkor a területi- és az érdekképviselő egybeesik, de ez az egybeesés nem szükségszerű a választókerülettel.

– Végül a képviselő törvényhozói szerepe, mint politikai szerep, a parlamenti kormányzás klasszikus modelljének értelmében egyre kevésbé érvényesül.<sup>10</sup>

A fentiek alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy a szabad mandátum normatív követelményeivel szemben – a képviselői tevékenység szempontjából – a képviselőknek többnyire a párthoz vagy a választókerülethez való elsődleges kötődése a meghatározó. Hogy ez a jogi felelősség nélküli kötődés mennyire erős, vagy adott esetben a választókerülethez tartozás miatt fontosabb, mint a pártképviselő, csak az egyes országok társadalmi-politikai intézményrendszerével összefüggésben, az alapvető társadalmi rétegződés ismeretében, a tradíciókra tekintettel vizsgálható és válaszolható meg.<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup> Franciaországban pl. a képviselők idejük nagy részében leveleket fogalmaznak a minisztériumokhoz, a kormányzati szervekhez. Naponta átlag 30 képviselői kérés érkezik, amit a képviselők a helyi tanácsok vagy egyének kérésére írnak, és ezek 96 %-a valamilyen szolgáltatással kapcsolatos. Ld. John Frears: *The Role of the Député in France*.

<sup>7</sup> Pl. Ausztráliában –, ahol nem olyan nagy a képviselők presztízse –, túl soknak tartják a választókerületi munkát a képviselők, ugyanakkor arra biztatják őket, hogy tekintélyük emeléséért vállaljanak még többet a választókerület érdekében. Joan Rydon: *MP's and their Constituents in Australia in Representatives ...* i.m. 99. p.

<sup>8</sup> A szerteágazó képviselői tevékenység rendszerezésére vállalkozó szerzők többféleképpen csoportosítják a képviselői szerepeket. Az itt leírt 4 fő irányt V. *Bogdanor* különbözteti meg. i.m. 5. p.

<sup>9</sup> Főként az USA-ra és Írországra jellemző.

<sup>10</sup> A szó eredeti értelmében a képviselők "törvényhozói" szerepét lényegében csak az USA-ban lehet kimutatni, illetve az NSZK-ban elkülöníthető a törvényhozó szerep és a pártképviselő, állapítja meg *Bogdanor* i. m. 5. p.

<sup>11</sup> Pl. az USA-ban a pártrendszer sajátossága, Írországból kulturális-tradicionális oka van az erősebb választókerületi kötődésnek, de a tradicionális elemek Angliában is erősítik a választókerülethez tartozást.

Úgy tűnik, hogy "csak a lelkiismeretének alávetett, az egész nép érdekében tevékenykedő" képviselő – mint a szabad mandátum "megtestesítője" – megmarad az ideák, és a hangzatos alkotmányos kinyilatkoztatások szintjén, míg a valóságban politikai és társadalmi kötődések egész sora befolyásolja a képviselők tevékenységét. Ezek a kötődések, vagy gyakran erős kötöttségek azonban kívül maradnak a jog világán.

### A mandátum keletkezése

A mandátum létrejöttének, keletkezésének meghatározó tényezői a választók és pártok. A politikai és a jogi elemek ebben a fázisban jól elkülöníthetők, ugyanakkor szoros összefüggésük plasztikusan jelenik meg. A jelölés során – a jelöltek kiválasztásában, a jelöltállításban (a potenciális jelöltek közötti szelekcióban) – a pártok dominanciája érvényesül. A jog által szabadon hagyott politikai mozgástér a pártoknak lehetőséget ad a mandátum politikai meghatározására.

Általános szabály szerint bárki jelöltté válhat, aki – a minimális – törvényes előírásoknak megfelel (választó joga van, kellő számú támogató aláírással rendelkezik stb.).<sup>12</sup> Komolyabb jogi korlátozást a passzív választójog feltételei jelenthetnek. Itt a képviselővé választhatóságnak olyan kritériumairól van szó, amelyek a képviselői státussal a jog erejénél fogva ab ovo összeegyeztethetetlenek. A passzív választójog oly módon korlátozza a szabad mandátumot, hogy már a jelöltséget is kizárva, megakadályozza a mandátum keletkezését. Az azonos töről fakadó "szelídebb rokonintézmény", az összeférhetetlenség, nem akadályozza meg a mandátum létrejöttét, de a választás után akár mandátum vesztes árán is, kikényszeríti az összeférhetetlenségi helyzet megszüntetését. A mandátum jogi korlátozásának fenti esetei közül a hatályos szabályozás csak a közjogi, közhivatali összeférhetetlenséget ismeri. Az aktív és passzív választójog egybeesik, így a hatályos jog alapján a jelölést nem korlátozzák a választhatóság különös jogi feltételei.

A választási rendszer típusa, csekély mértékben befolyásolja a pártok meghatározó szerepét a jelölés során. Mind az egyéni kerületi, mind a listás választási rendszerben a jelöltkiválasztás a pártok kezében van. A "függetlenként" induló jelölteknek alig van esélyük a parlamentbe jutásra.<sup>13</sup> A listák összeállítása, a mandátumszerzés sorrendjének meghatározása a pártszervek, pártvezetőségek hatáskörébe tartozik. Hogy a jelöltállítás milyen eljárásban történik, mennyire nyitott, demokratikus a kiválasztás, érvényesülhetnek-e helyi-területi szempontok, figyelembe veszik-e a tagság esetleg a szimpatizánsok véleményét, vagy a központi pártvezetőségek centralizált eljárásban döntenek, ez minden országban pártonként különböző. A jog általában nem avatkozik be ebbe a folyamatba, azonban a tradícióknak az adott ország politikai kultúrájának jelentős szerepe van.

---

<sup>12</sup> A magyar választási rendszer sajátosságai közé tartozik, hogy a jelölésnek, a listaállításnak jóval több jogi feltétele van, mint az európai demokráciákban szokásos. Ld. *Dezső Márta*: Bonyolult és vitatott is. A magyar választási rendszer Európához mérve. Szabadon választott. Parlamenti Almanach, Budapest 1990.; *Dezső Márta – Bragovics András*: A választási rendszerek általános vonásai és a jelölések a nyugat-európai országokban, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest 1990.

<sup>13</sup> Az 1990-es parlamenti választások eredményeként 199 jelölt közül 7 független képviselő került a parlamentbe, az 1994-es választások után 103 jelöltből 1 független (LPSZ, VP által támogatott) képviselő volt az Országgyűlésben az alakuló ülés időpontjában.



A jelölési mechanizmust, a képviselő jelöltek kiválasztásának általános feltételeit, a döntésre jogosult szerveket, (a különböző szinteken hozott döntések egymáshoz való viszonyát, a vétő lehetőségét) stb. a pártok alapszabályai rögzítik. A jelöltállítás szabályozása és gyakorlata sokat elárul egy párt jellegéről, értékválasztásáról, belső demokratizmusáról vagy annak hiányáról.

Az 1994-es magyar parlamenti választások során a jelöltkiválasztás módjában, a döntési mechanizmusban jelentős különbségek voltak a választáson induló pártok között. Az egyéni választókerületekben a teljes mértékben decentralizált – a helyi szervezetek ajánlásán és a választókerületi egyeztető fórumok döntésén alapuló – jelöltállításról, a teljesen centralizált – a minden jelölésnél megkívánt országos szintű politikai döntésen alapuló – jelölési mechanizmusig terjedt a skála.<sup>14</sup> A területi listás jelöléseknél általános rendez elvnek számított, hogy listán azok indulhassanak, akik vállalták az egyéni választókerületben a megméretést. Az országos listák összeállításánál a párt vezető politikusai, prominens személyiségei általában az első tíz helyre kerültek. Egyébként a területi listák és az országos listák között gyakori volt az átfedés, ugyanazon jelöltek mindkét listán történ szerepeltetése.

A jelöltek kiválasztásánál a pártok mindegyike fontos kritériumnak tekintette a párt politikájával (elképzeléseivel, programjával) való azonosulást, a párt iránti lojalitást.<sup>15</sup> A pártok természetes igénye, hogy képviselőik lojálisak legyenek irántuk, azonban ennek érdekében csak politikai eszközöket vehetnek igénybe. Nem kényszeríthetik lemondásra a pártból illetve a frakcióból kilépett vagy kizárt képviselőt. Az erre irányuló megállapodás, vagy a képviselő által előre aláírt lemondó nyilatkozat – amelyet a parlamenti pártok jelentékeny része a jelölés feltételévé tett, – közjogi értelemben – érvénytelen. A jogilag párthoz kötött mandátumot az alkotmányjog nem ismeri el.

A mandátum létrejöttének politikailag legfontosabb szakasza a jelölés, jogi szempontból egyszerű regisztráció. Az illetékes választási bizottságok a törvényes előírásoknak megfelelő jelöléseket elfogadják, a jelölteket nyilvántartásba veszik.<sup>16</sup>

A mandátum keletkezésének konstitutív eleme a választás. A választópolgárok szavazatokban kifejezett politikai akaratnyilvánítása a képviselők mandátumaiban manifesztálódik. A választások eredményét, a mandátumok pártok közötti megosztását nagymértékben befolyásolja a jelölés mint politikai folyamat, illetve a választási kampány mint a politikai véleményformálás intenzív szakasza. A pártok saját kampánystratégiájukat kidolgozva arra törekszenek, hogy a választókat minden – elfogadott, legalábbis nem tiltott – eszközzel, minél nagyobb számban meggyőzzék, hogy az ő programjukat, az ő jelöltjüket érdemes (vagy "érdemesebb") támogatni, az

<sup>14</sup> Az 1994-es választásokon pártok jelöltállításáról és választási kampányáról szóló írásokat ld.: az MSZP-ről *Szigeti Péter*; az SZDSZ-ről *Horváth Attila*; az MDF-ről és a FIDESZ-ről *Bárfai Edit* – *Haskó Katalin*; az FKGP-ről *Kovács Teréz*; a KDNP-ről *Pék Erzsébet*; az MP-ről *Szipurilis Ildikó*; az ASZ-ről *Kovács Dezső*; in.: *Parlamenti választások 1994*. Szerk.: Bóhm Antal, Szoboszlai György MTA Politikai Tudományok Intézete Budapest, 1995. 119–211. p.

<sup>15</sup> A jelöltkiválasztás szempontjainak további kritériumainak ismertetésére nincs mód ebben a keretben, de meg kell jegyezni, hogy a liberális és a konzervatív pártok a jelölések során fontos szempontnak tartották a rendszerváltást megelőző korszaktól való politikai elhatárolódást. A potenciális jelöltekkel kérdőíveket töltettek ki, amelyen nyilatkozni kellett politikai múltjukról, korábbi MSZMP tagságukról, a III/III-as ügyosztállyal való kapcsolatáról stb.

<sup>16</sup> Nem feladata e munkának a magyar jelölési rendszer anomáliáinak feltárása, de meg kell jegyezni, hogy az egyéni, a területi és az országos jelöltek bejelentésének azonos határideje komoly zavarokat okoz a jelölések lépcsőzetes, egymásra épülő rendszerére tekintettel.

ország jövője érdekében rájuk kell szavazni. A pártok választási programjaikban – függetlenül attól, hogy egyes rétegeket, társadalmi csoportokat, regionális ügyeket stb. preferálnak – mindig átfogó, országos szintű politikai integrációra törekednek. Ez befolyásolja a mandátum politikai tartalmát, a képviselő funkcióját, az országos nagyságrendű, az egész népet, a nemzetet érintő ügyekben a politikai akaratnyilvánításra felhatalmazott törvényhozó szerv megválasztását.

Egy 1994-ben végzett országos reprezentatív felmérés adatai arról tanúskodnak, hogy a választást a megkérdezettek háromnegyede sorsdöntőnek, vagy nagy jelentőségűnek tartja az ország jövője szempontjából, ugyanakkor saját jövőjét tekintve a megkérdezetteknek csak a fele tartotta fontosnak.

Arra a kérdésre, hogy mi múlik a választáson, a megkérdezettek több mint 41 százaléka azt a választ adta, hogy a magyar nemzet sorsa, közel 33 százaléka pedig azt, hogy a demokrácia sorsa! Tehát a túlnyomó többség a nemzet, az ország jövője és a demokrácia sorsa szempontjából fontosnak tartja a választást és a választásban való részvételt.<sup>17</sup>

A jelzett kutatás arra a paradoxonra hívja fel a figyelmet, hogy a választók nagyra értékelik a választások társadalmi jelentőségét, nagyfokú részvételi szándékot nyilvánítanak, viszont ehhez nem társul hasonló mérvű pártkötődés.<sup>18</sup> A pártkötődés hiánya még inkább a választók és a pártok "eltávolodása" egymástól, komoly konzekvenciákkal járhat a képviselői mandátumra nézve. Ilyen körülmények között a mandátum politikai tartalmát befolyásoló pártok és választók, a közös oldalról elmozdulva, egymással szembe kerülnek, egymás konkurensei lennének a mandátumért folytatott harcban. Ez a politikai képviselő súlyos zavarait jelezné.

A képviselői mandátum keletkezésének időpontja jogi értelemben több, egymástól időben elkülönülő jogi tényhez köthető: a megválasztás ténye, a megbízólevél átadása, a mandátumhitelesítés és a parlamenti eskü letétele.<sup>19</sup> Az európai alkotmányjogi megoldások mindegyik esetre szolgáltatnak példát, illetve kombinálják a feltételeket.<sup>20</sup> Ez abból adódik, hogy a képviselői megbízás tartama nem esik egybe szükségszerűen a parlament megbízásával. Sőt, szükségszerű, hogy a kétféle megbízás időben elkülönüljön egymástól, ha a választást tekintjük a mandátum keletkezés konstitutív elemének, mert akkor a képviselői megbízás a választással kezdődik (ezt tanúsítja a megbízólevél átadása, majd a választási eredmény hivatalos megállapítása). A parlament megbízása pedig később, az alakuló üléssel kezdődik. Természetesen a képviselők parlamenti jogai és kötelezettségei ettől az időponttól állnak fenn. Az alakuló ülésen történik a mandátumigazolás és az eskütétel, ezzel a választás útján megszerzett mandátum formailag teljessé válik.

---

<sup>17</sup> Ld. Böhm Antal – Gázó Ferenc – Szoboszlai György: A választói magatartás: szavazók és nem szavazók 1994. In.: Parlamenti választások 1994. 109. p.

<sup>18</sup> Ugyanott. 115. p.

<sup>19</sup> Ld. Kukorelli István: Az országgyűlési képviselők jogállása, KJK, Budapest, 1989. 37. p.

<sup>20</sup> A spanyol Cortez házszabálya sajátos módon kumulálja a feltételeket. A mandátum megszerzéséhez: a megbízólevél elhelyezése, a szükséges nyilatkozatok megtétele és a képviselői eskü együttesen szükséges. Ugyanakkor a házszabály arról is rendelkezik, hogy a képviselő megválasztásától kezdve gyakorolhatja az őt megillető jogokat.

## A képviselői mandátum tartalma

A szabad mandátum elvére – a parlamenti jog alapján – a képviselői jogok és kötelezettségek egymást kiegészítő és átható rendszere épül. E körbe tartozik a képviselői jogállás valamennyi részeleme: azon jogok és kötelezettségek összessége, amelyek a parlament működéséhez, a parlamenti funkciók ellátásához kapcsolódnak, illetve amelyek a folyamatos és zavartalan, parlamenti tevékenység feltételeit garantálják. A teljesség igénye nélkül a képviselőket megillető jogok és kötelezettségek: az ülésen való részvétel joga és kötelessége, a beszédjog, a szólásszabadság, javaslattevési, indítványozási jog, testületi tisztségek betöltése, szavazáshoz való jog, az ellenőrzési jogok, az interpelláció, a kérdés, a parlamenti függetlenség intézményei a mentelmi jog, az összeférhetetlenség, a parlamenti fegyelmi jog stb.

A házszabályok részletesen szabályozzák e jogok tartalmát és korlátait. Az egyéni képviselői jogokat korlátozó, frakciókra telepített "kontroll" jogosítványok a Ház működésének racionalizálása jegyében születtek. Lehet vitatni a klasszikus egyéni képviselői jogokhoz viszonyítva a házszabály korlátozó reguláinak mértékét, szükségességét, célszerűségét, de vitán felül áll a jogi szabályozás lehetősége mindaddig, amíg a korlátozás nem alkotmányellenes, amíg nem sérti a szabad mandátum elvének lényeges tartalmát.

A Házszabály rendelkezései minden képviselőre egyformán vonatkoznak, azonos módon jogosítják vagy kötelezik őket valamire. Nem így a frakciószabályzatok, illetve a pártok alapszabályai, amelyek nem jogi normák, de az egyes képviselőcsoportok működésére, a képviselők jogaira döntő befolyást gyakorolnak. A képviselőcsoportok szabályzatai egyrészt a folyamatos működés feltételeiről, szervezeti kereteiről rendelkeznek, másrészt a képviselőkkel kapcsolatos elvárásokat fogalmazzák meg. E politikai normák alapján – fokozati különbségekkel, de – a frakciós fegyelem szorításában érvényesülhetnek az egyéni képviselői jogok. (Pl. indítványok, interpellációk korlátozása, meghatározott tartalmú szavazásra kötelezés stb.). Ezek a szabályok politikailag kötötté teszik a mandátumot. A politikai normák megsértése azonban nem vonhatja maga után a mandátum megszüntetésének jogi konzekvenciáját.

## A mandátum megszűnése

A képviselői mandátum megszűnésének tipikus formája a parlament megbízatásának lejártja. Ha ciklus közben, a mandátumidő lejártja előtt feloszlik a parlament, vagy államfői rendelkezéssel felosztatják, a képviselői mandátum is megszűnik, oszta a parlament jogi sorsát.

A mandátum megszűnésének egyéb formái a képviselő személyéhez kapcsolódnak, ezek: a képviselő halála, a választójog elvesztése, a képviselő lemondása, illetve az összeférhetetlenség kimondása. E két utóbbi esetben azonban a parlament is érintett a mandátum megszűnésében.

Vannak országok, ahol a mandátumról való lemondást nem tekintik a képviselő személyes ügyének. Ahol az alkotmány és a parlamentarizmus évszázadok alatt, szerves fejlődéssel alakult ki, a mandátumot (épp úgy, mint pl. a mentelmi jogot) parlamenti

intézménynek tartják, amivel nem rendelkezhet szabadon a képviselő. Ezért a lemondáshoz megkívánják a parlament valamilyen közreműködését, hozzájárulását.<sup>21</sup>

Ha a képviselő meghatározott idő alatt nem szünteti meg az összeférhetlenséget, akkor az – erre a feladatra alakult – állandó bizottság javaslatára, a ház mondja ki összeférhetlenségi okból a mandátum megszűnését<sup>22</sup>

Tehát a képviselői mandátum csak a parlament, illetve a képviselő által szüntethető meg a ciklus leteltét megelőzően. A választók és a pártok az időközi választásokon vagy a megbízatás lejártá után, az új általános választáson dönthetnek a képviselők mandátumáról. Újra jelölik-e, újra választják-e az előző ciklus képviselőit, vagy megválnak tőlük a pártok, és nem támogatják jelölésüket. A mandátummal való rendelkezés joga a pártokat és a választókat a választások periódusában illeti meg.

### A képviselőcsoportok és a szabad mandátum

A képviselőcsoportok (frakciók) a modern parlamentarizmus gyakorlatában kétségtelenül óriási szerepet töltenek be. Jogi szempontból a frakciók kérdése úgy vetődik fel, hogy miként szabályozza, illetve szabályozza-e egyáltalán, a jog a frakciók működését, vagy bízta ezt egyszerűen a parlamenti szokásra és gyakorlatra.

Gyakori alkotmányos probléma a frakciókkal kapcsolatban a frakció létezése és a képviselői mandátum jellege közötti viszony. A parlamentáris rendszer egyik – sok helyen alkotmányban kimondott – szabálya, hogy a képviselők csak lelkiismeretüknek vannak alávetve és utasítást senkitől sem fogadhatnak el. Ezzel az elvvel ellentétben áll természetesen a modern parlamentáris demokráciákban a jól szervezett politikai pártok létezése, a pártfegyelem és a hivatásos politikusok egzisztenciális függése az őket jelölő pártoktól. A frakciók jogi szabályozása eszerint a pártok jogi szabályozásának összefüggésében vizsgálendő. Ebben a kérdésben két szélsőséges megoldás lehetséges; vagy a jog nem vesz tudomást a pártok és a parlamenti frakciók létezéséről, vagy pedig részletesen szabályozza működésüket; természetesen e kettő között számos átmenet is lehetséges.

A gyakorlatban az európai parlamentáris demokráciák többé-kevésbé mindenütt szabályozzák jogilag is a frakciók működését, de nem túlságosan részletesen és mereven, teret adva így módon a gyakorlatnak, és a szokásnak, illetve a pártok belső szabályai érvényesülésének. A frakció jogi szabályozása semmiképpen nem korlátozhatja a képviselők szabadságát politikai állásfoglalásukban – az ilyen rendelkezés ha nem is az írott alkotmányba, de a parlamentarizmus alapelveibe ütközne. Ennek megfelelően kizárt a frakciókényszer és a frakcióból kilépő képviselő "büntetése" is. Ugyancsak kizárt, hogy a frakció bármely szerve (vezető, vezetőség) jogilag utasíthassa a frakció tagjait. A pártfegyelem a modern parlamentarizmusnak fontos alkotóeleme, sőt előfeltétele, de azt nagyjából nem jogi eszközökkel kell megteremteni.

Jogilag tekintve a parlamenti frakció a parlament szerve és nem azé a párté, amelynek a frakciója. Gyakorlatilag természetesen a párt belső szabályai is

---

<sup>21</sup> Ld. UK, Írország, Svédország.

<sup>22</sup> Az összeférhetlenség intézményének a magyar közjogban több évszázados hagyománya van, amelyre érdemes építeni a készülő új szabályozás során. A téma monografikus feldolgozását ld. *Egyed István*: Országgyűlési összeférhetlenség. Közjogi és politikai tanulmány, Budapest, 1937.

rendelkezhetnek a frakciók pártbeli szerepéről, előírhatják a frakciók működésének bizonyos szabályait – ezek azonban a képviselőkre jogilag nem kötelezőek, csak mint a párttagokat kötelezik őket. Jogilag a párt saját frakcióját nem utasíthatja – annak működését más eszközökkel kell befolyásolnia. A frakció mint pártszerv és mint a parlament szerve két különböző szerv, még akkor is, ha személyi összetétele teljesen azonos.

### A frakciók közötti mozgások konzekvenciái

A szabad mandátummal összefüggésben felmerül a parlamenti frakciók közötti mozgások, átülések kérdése, illetve a "disszidensek", a frakciójukat elhagyó képviselők megítélése. Hogyan minősíthető a képviselő magatartása, aki a ciklus közben egy másik frakcióhoz csatlakozik? Milyen következményekkel jár ez a lépése, vannak-e, lehetnek-e egyáltalán jogi konzekvenciák? Vagy a "szabad" mandátum elve feljogosítja a képviselőket a frakciók közötti szabad választásra?

Ezekben a kérdésekben az európai parlamentarizmus és a politikai képviselet számos jelenkori problémája sűrűsödik össze. A frakciók közötti mozgás, az ülésrend változása érinti a képviselői mandátum valamennyi releváns tényezőjét: a mandátum elnyerésében meghatározó szerepet játszó választókat és pártokat, illetve a parlamentet, konkrétan a választások által meghatározott parlamenti struktúrát.

A képviselők egyéni vagy csoportos kilépése egy frakcióból szinte mindig politikailag motivált. A saját pártjukkal konfliktusba kerülő képviselők (itt most tekintsünk el attól az esettől, amikor a frakció zárja ki őket) általában a párt politikájával való egyet nem értésükre hivatkoznak a frakció elhagyásakor. A politikai különbségek – esetenként csoportos kilépéshez – "a párt programjában meghirdetett irányvonaltól történő eltérésre" hivatkozással – pártszakadáshoz és új frakció alakításhoz vezethetnek.

Az európai parlamentarizmus ismert jelensége ez, amire a közjog ambivalensen reagál. A politikai és a morális megítélés egyértelműbb, általában elvárják (elvárnák) a képviselőtől, hogy ha pártja politikájával – ami alapján megválasztották – nem tud azonosulni, mondjon le, és az új színekben induljon a választáson. Ez a megközelítés tipikus mind a választók, mind a pártok részéről, attól függetlenül, hogy egyéni választókerületben vagy listán választották meg a képviselőt. Ugyanis mindkét esetben a pártok dominanciája érvényesül a jelöltek kiválasztásában és támogatásában, a választók pedig többnyire pártpreferenciájuk alapján döntenek az egyéni választókerületi képviselőről is.

Mindazonáltal vannak hangsúlybeli különbségek a kétféle választási szisztémában szerzett mandátumok megítélése között. A listás helyeken megválasztott képviselők esetében a pártok egyenesen "jogszerűnek" tartják, hogy rendelkezzenek a frakcióból távozó képviselő mandátumával. Erre utalnak az egy-egy párt és képviselői közötti "szerződések", az előzetesen aláírt "lemondó nyilatkozatok", amelyek akkor kapnak publicitást, ha a képviselő nem hajlandó betartani a "megállapodást", hanem élni kíván mandátumával, a megváltozott politikai feltételek között is.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Ld. Kapronczy Mihály képviselő esetét *Kukorelli István: Kié a képviselő? c. írásában*. In. *Az alkotmányozás évtizede*, Korona Kiadó, Budapest 1995, 194–196. p.

A közjog nem siet a pártok segítségére, a képviselőkkel kötött egyedi megállapodások a közjog szempontjából irrelevánsak, a pártok nem kényszeríthetik ki a képviselők lemondását. A polgári demokráciák alkotmányai a jogilag szabad képviselői mandátumot alkotmányos védelemben részesítik. Sem a pártok, sem az elektorátus számára nem teszik lehetővé, hogy a ciklus közben rendelkezzenek a képviselők mandátumával. Ez áll a magyar alkotmányos szabályozásra is. A képviselői mandátum megszűnésének az alkotmányban szabályozott esetei között egyedül a parlamentnek van joga a mandátum megszüntetésére az összeférhetetlenség kimondásával. Egyébként a természetes mandátum megszűnési módokon túl a képviselő rendelkezik a mandátummal.

Természetesen ugyanez a szabály vonatkozik az egyéni választókerületben megválasztott képviselők mandátumának megszűnésére is, azonban közelebb lévén a választókhoz, velük kapcsolatban gyakrabban felmerül a választók iránti politikai felelősség érvényesíthetőségének az igénye.

Közfelfogás szerint a pártját elhagyó képviselő eljárása akkor fair, ha lemond mandátumáról, és csak úgy válik egy másik párt képviselőjévé, ha azt a választók jóváhagyják. Az egyéni választókerületekben időközi választással ez technikailag sokkal egyszerűbben megoldható, mint a listán megválasztott képviselők esetében. Illetve a listás képviselőknél nem is kerül sor a választók általi megméréstetésre, hanem a párt a listáról betölti a megüresedett mandátumot. Így ab ovo ki van zárva, hogy a képviselő az adott ciklusban más párt színeiben folytathassa képviselői tevékenységét. Ezzel szemben az időközi választáson történő megmérés lehetősége, esélyt ad a képviselőnek a győzelemre, a mandátum más párt színeiben történő újbóli megszerzésére. A képviselők nem szívesen és nem mindig vállalják e "szalonképes", de kockázatos megoldást. A mandátum elnyeréséhez ugyanis arra van szükség, hogy a választókerület szavazóinak többsége a képviselőhöz hasonlóan értékelje a politikai folyamatokat, forduljon el az inkriminált párttól, és a képviselő által preferált pártot, illetve őt magát mint a párt jelöltjét támogassa szavazatával. Ha ezen feltételek fennállnak, a képviselő és a választókerület polgárai többségének véleménye szinkronban van a kérdéses párt politikáját illetően, akkor a képviselő frakcióváltása politikai és morális alapon nem kérdőjelezhető meg. Ebből a feltevésből indulnak ki, illetve ezt használják érvként azok a képviselők, akik nem mondanak le mandátumukról, "megelőlegezve" maguknak a szavazás eredményét.

Az eddigiekből kitűnik, hogy a jelenkori parlamentáris demokráciákban a képviselői mandátum keletkezésében meghatározó szerepet játszó pártok és választók nem különböznek a mandátum sorsa iránt. Befolyásuk eltérő mértékű lehet – helyt adva annak a sztereotípiának, hogy a listás képviselőknél a pártok ráhatása, az egyéni kerületi képviselőknél a választók befolyása az erősebb – azonban nem terjed odáig, hogy joguk lenne a mandátum ciklus közbeni megvonására.

A képviselői autonómiát védő alkotmányos garanciák egyben a parlament autonómiáját is védik. A parlamenti autonómia merő fikciává válna a "szabad" mandátum elve nélkül. Ugyanakkor a parlamenti jog (a képviselők jogállását szabályozó törvény, a házszabály) a képviselők jogait és kötelességeit elírva, jelentősen behatárolja, meghatározza a "szabad" mandátum tartalmát. Viszont óvatossá válik a közjogi szabályozás, ha a mandátum léte forog kockán. Elvértve fordul elő olyan szabály, hogy a frakció elhagyása a mandátum elvesztését vonja maga után. Ezzel ugyanis a képviselői mandátum – jogilag is – párthoz kötött mandátummá válik. A párt(frakció)ból

való kilépés, a párt iránti lojalitás megszűnése közjogi szankciót von maga után. Általában a parlamenti jogban nem alkalmazzák ezt a szabályt.

Néhány európai parlament, köztük a magyar finomabb eszközökkel "fékezi" a frakciók közötti képviselői mozgásokat, illetve megakadályozza az azonnali csatlakozást egy másik frakcióhoz. A képviselőcsoportból távozó képviselő fél éven keresztül független képviselőként vehet részt a parlament munkájában, csak ezt követően lehet másik képviselőcsoport tagja. A "késleltetett" frakcióváltás szabálya megfontolásra készítheti a képviselőket, de nem akadályozza meg, hogy a cikluson belül – akár többször is – más párthoz csatlakozzon egy képviselő, vagy olyan párt képviselőcsoportjához tartozzon, amely nem indult a választásokon.

Az 1990–94-ig tartó múlt ciklusban még nem létezett a fenti "késleltető" szabály, az átüléseket semmi nem gátolta. A gyakori – európai mércével kiugróan magas – frakció elhagyásokat azonban nem a szabályozás hiánya okozta, hanem a pártstruktúra kialakulatlansága, az önmeghatározás korszakát élő pártok belső megosztottsága, a politikai alternatíva és arculatkeresés számos konfliktusa erősítette fel. Alaposabb vizsgálódást és elemzést igényelne, hogy a félszáz "átülő" – más frakcióhoz vagy a függetlenekhez csatlakozó – képviselő közül miért hagyták el eredeti képviselőcsoportjukat kétszer annyian az egyéni választókerületi képviselők, mint a listán mandátumot szerzett képviselők. A tendencia ezt jelzi, hogy a választókkal való kapcsolat intenzívebb az egyéni kerületi képviselőknél, és a politikai felelősség kérdése is inkább itt merül fel, mint a listás képviselőknél. Az újráválasztás szempontjai sem mellőzhetők: az egyéni képviselő "megmaradásáról" a választókerület dönt, a listás képviselő megtartásáról a párt. Ez a körülmény jelentősen befolyásolhatja a pártok iránti lojalitás mértékét.

Az elmúlt ciklusban "a párt elhagyása" frakciós nagyságrendet öltött. A párt kontra szabad mandátum olyan extrém esetet produkált, amelyben a párt eltűnt a képviselőcsoport mögül. Így a kormányzati pozícióban lévő kisgazdák a ciklus végén, párttámogatás nélkül "lebegő" frakciójukat fenntartva (mint "kisgazda 36-ok") járultak hozzá a parlamenti többség megmaradásához. A ciklus tanulságaként fogalmazta meg Kukorelli István, hogy "a választási eredményt, a parlamenti összetételt jogi eszközökkel, az átülések korlátozásával védeni kell."<sup>24</sup>

A Házaszabály megtett egy lépést ebbe az irányba, azonban azt nem zárta ki, hogy pártszakadás (pártalapítás) eredményeként új frakció jöhessen létre. Mind a múlt, mind a jelenlegi ciklusban alakult olyan képviselőcsoport, amelyet a választásokon nem indult (a ciklus közben alapított) párt képviselői alakítottak meg.

A Házaszabály óvatossága vagy következetlensége a képviselői mandátum korlátozásában nem egyedi jelenség az európai parlamentáris rendszerek gyakorlatában. A parlamentek működésének alapját a politika és a közjog "kényes egyensúlya" teremti meg. A képviselőcsoportok mozgásterének behatárolásában a kellő önmérsékletet tanúsító házaszabályok mellett, jelentős szerepe van a parlamenti szokásjognak, az áttételesen ható politikai normáknak.

Mindazonáltal a parlamentek működőképességét a közjogi szabályozás biztosítja, amely szükségszerűen korlátozza a mandátummal való egyéni rendelkezési jogosultságot. Mindenekelőtt a frakcióalakítás szabályai tartoznak ebbe a körbe: a minimális létszám előírása, az egy párt – egy frakció szabálya, az egyidejűleg több

---

<sup>24</sup> Kukorelli István: A parlament négy éve. U.o. 126. p.

képviselőcsoporthoz tartozás tilalma stb. – mind olyan szabályok, amelyek a parlament normális működési feltételeit biztosítandó, ésszerű korlátozásokat tartalmaznak.

Vizsont a közjog átlépne a képviselői mandátum ésszerű korlátozásának határát a frakciókényszer szabályával. A politikai képviselet lényegével és a mandátum jellegével összeegyeztethetetlen, hogy a képviselőt jogszabály kötelezze valamely frakcióhoz való csatlakozásra. A házszabályokban a képviselőcsoport (klub, frakció) alakítás jogként szerepel, nem köteleességgént. Ha nincs frakciókényszer, a képviselő "szabadon" dönthet frakciótagságáról.<sup>25</sup> Egyrészt eldöntheti, hogy csatlakozik-e valamely párt képviselőcsoportjához, más oldalról joga van kilépni a képviselőcsoportból. Amennyiben közjogi szabály kötelezné a képviselőt valamely frakcióba való belépésre, illetve megtiltaná, hogy kilépjen onnan, akkor új típusú mandátum keletkezne, kötött, párthoz kötött mandátum lépne a szabad mandátum helyére. A ténylegesen meglévő politikai kötöttség jogi kötöttséggé transzformálnódna, a politikai képviseletet a kizárólagos pártképviselet váltaná fel, a parlamenti autonómiát pedig a pártállam. Mindez szemben áll a polgári demokráciák alkotmányos elveivel és berendezkedésével.

A fenti szempontoktól nem lehet eltekinteni a közjogi szabályozás során. Előre kell számolni a következményekkel, illetve gondos mérlegelést igényel minden jogszabály megalkotása, amely a politikai és a közhatalmi szféra autonómiáját érinti. Ezért a parlamenti frakciók közötti mozgások, az átülések megakadályozására kézenfekvőnek tűnő megoldás – miszerint a frakcióból való kilépést a mandátum elvesztésével kell szankcionálni – alkotmányos problémákat vet fel.

Ugyanakkor az alkotmányos berendezkedés közjogi védelmet igénylő értékei közé tartozik: a kormányozhatóság, a választások eredménye által meghatározott parlamenti összetétel és struktúra, a parlamenti kisebbség védelme, az ellenzéki jogok realizálhatósága stb. Ezek érvényesülését nem veszélyeztethetik a "mandátum" "korlátlanágán" alapuló permanens "átülések", amelyek megváltoztatják a parlamentben kialakult erőviszonyokat. Sőt egy kritikus ponton túl kormányozhatatlanságot idéznek elő (a parlamenti többség felmorzsolódásával), vagy a parlamenti kisebbségi jogok érvényesíthetőségét hiúsítják meg.

A kollízió nehezen "oldható fel.". Az egymással konkuráló alkotmányos értékek védelme gondos, differenciált szabályozást igényel. A parlamenti struktúrát és a parlamenti autonómiát egyaránt őrizni kívánó közjog nem választhatja a két szélső esetet az átülések "szabályozásánál": egyrészt nem hagyhatja teljesen szabadon, minden korlátozás, "fékezés" nélkül a frakciók közötti fluktuációt, másrészt nem foszthatja meg mandátumától a frakcióból kilépő képviselőt. A két szélsőség között, a mandátum korlátozásának lehetőségei széles skálán adóttak, anélkül, hogy a jogi szabályozás lényegétől fosztaná meg a képviselői mandátumot.

A választások után kialakult parlamenti struktúra (parlamenti többség, illetve kisebbség viszonya kormánypárti vagy ellenzéki státus, bizottsági rendszer stb.) védelme érdekében a képviselők frakciók közötti szabad mozgásának különböző jogi korlátai lehetnek.

– Ha a képviselő kilép a frakcióból, meghatározott ideig független képviselőnek kell tekinteni. Az előírt idő elteltével bármely képviselőcsoporthoz csatlakozhat. Így rendelkezik a magyar Házszabály, a "nyugvó időt" fél év időtartamban állapítja meg.

---

<sup>25</sup> A "szabadság" ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy jogi kötelezettség nem áll fenn, viszont politikailag nagyon is behatárolt a képviselő döntési térénuma.



– További korlátozás lehet, hogy a képviselő a meghatározott idő eltelte után nem csatlakozhat bármely frakcióhoz, hanem csak olyan képviselőcsoport tagja lehet, amelynek parlamenti pozíciója – kormánypárti illetve ellenzéki – megegyezik az általa elhagyott frakció pozíciójával.

– Rendelkezhet úgy a parlament, hogy az a képviselő, aki a ciklus utolsó évében lép ki a képviselőcsoportjából, nem csatlakozhat másik frakcióhoz, hanem a ciklus végéig független képviselőnek kell tekinteni.<sup>26</sup>

– Kimondhatja a házszabály, hogy csak a választásokon indult pártok képviselői alakíthatnak képviselőcsoportot.

Ezen szabályok bármelyike jelentősen korlátozza a képviselő mandátummal való rendelkezési jogosultságát, de egyik sem szünteti meg a frakcióból politikai vagy lelkiismereti okokból távozó képvisel mandátumát.

Mi tehát a szabad mandátum? Nem "történelmi relikvia", hanem olyan alkotmányos elv és szabály, amely hozzájárul hogy "a törvények uralma ne váljon a törvényhozók uralmává".

## MÁRTA DEZSŐ

### THE FREEDOM OF THE REPRESENTATIVE MANDATE: ITS NATURE AND LIMITS

#### (Summary)

The freedom of the representative mandate is a principle that emerged, as it is well known, in the 18th century Britain and in the French Revolution; since that is has been a matter of discussion what this freedom actually means. The freedom of the mandate could be interpreted essentially from different points of view: legally, the freedom of the mandate means the lack of certain legal obligations of the representatives mostly towards their electors and generally against anybody else. Politically, however, the free representative mandate is not so free, since the representative is politically bound in many respects. There is only one legal limit to the freedom of the mandate: Parliament itself has important disciplinary and other powers over its members.

The representatives (members of Parliament) fulfil several roles, the main ones being the territorial (constituency representation), the representation of the political party to which they belong, they represent various social interests (e.g. economic, religious, ethnic); finally they are legislators too, although this role has diminished in the classic parliamentary regimes. An important feature determining the freedom of the representative mandate is the creation of the mandate most of all the selection of the candidates deemed to be able to representatives. The selection of candidates is essentially a political process with certain legal limitations; it is directed by political

---

<sup>26</sup> Ez a szabály jelentősen korlátozza a választások előtti egyéni ambíciókat, illetve a többszöri frakcióváltást.

considerations (party loyalty, political merits) the legal rules defining mostly the procedural aspect of the selection.

The content of the representative mandate might be defined as the bulk of their rights and duties of the representatives serving the fulfillment of their functions. In this respect the parliamentary fractions (or groups) seriously limit in fact and sometimes in law the actual freedom of the representatives. Moreover, the political (legally non binding) norms such as the statutes of the parties, fractions etc. do substantially curtail (more than the legal obligations) the freedom of the representative. The cases of termination of the mandate might be divided into two groups: first the termination of the mandate bound to the person of the representative, the second is based on causes pertaining to the representative body (e.g. dissolution).

The freedom of the representative is still manifested in his or her freedom to change parliamentary fraction (or group) to which he or she belonged; this could be somehow limited in positive law but it would be unacceptable if it entailed the loss of the mandate in case of political switches of the representatives. (The same applies, of course, to the case of the exclusion of the representative from the fraction.)

## Rendi orientáció és jogi mező<sup>1</sup>

(Az alkalmazottak szociológiájának németországi nyitánya)

Az alkalmazotti munka széleskörű elterjedése és az irodai dolgozók számának látványos növekedése a XIX. század utolsó harmadával vette kezdetét. Habár a jelenség mögött meghúzódó – a kapitalizmus alapvető szerkezeti változásait eredményező és kísérő – folyamatok egyaránt hatottak Nyugat-Európa és az angolszász térség országaiban, a társadalomtudományi reflektáltság csaknem a XX. század közepéig sajátosan német "belügy" maradt.

Jószérével az angol Klingender munkája<sup>2</sup> tekinthető az egyetlen számottevő kivételnek, ám az ő "feketebakátos" dolgozója ('blackcoated-worker') csak magányos alakként húzódik meg a német szociológia kereskedelmi, műszaki, közigazgatási és egyéb alkalmazottainak tömegében. Minek tudható be vajon, hogy e korszakban a modern – bérből élő – alkalmazottak problémája csak Németországban vált intenzív empirikus kutatás és elméletképzés tárgyává?<sup>3</sup>

Egy jelenség általában tömegessége vagy/és társadalmi súlya miatt vonja magára a társadalomkutatók érdeklődését. A "tömegesedési ['Vermassung'] szindróma" tekintetében Németország nem állt egyedül, különös jelentőséggel bírt azonban e folyamatnak a német társadalomfejlődés sajátosságaival magyarázható *politikai-ideológiai beágyazottsága*.

Az alkalmazottak munkaszituációjának, presztízsvizonyainak, életkörülményeinek, politikai orientációinak és értékrendszerének módszeres vizsgálata nem önmagában volt érdekes a kutatók számára. Németország különös történeti és politikai viszonyai – úgymint a rendi orientációs minták relatíve erős fennmaradása, a

---

<sup>1</sup> Az itt közölt tanulmány egy hosszabb lélegzetű értekezés (Feleky, 1993) némileg átdolgozott fejezete. Az értekezés a szociológiában 'fehérgallérosoknak' nevezett társadalmi aggregátummal kapcsolatos elméletek rekonstrukciójára tett kísérletet. A témával kapcsolatos kutatómunka Szentpéteri István vezetése alatt folyt a JATE Szociológia Tanszékén. A cím jogi mezőként a német alkalmazotti különbiztosítási törvény (AVG) létrejötte körüli társadalmi erőterre utal.

<sup>2</sup> F. D. Klingender: *The Black-Coated Worker in London*. Kézírtos disszertáció, London, 1934., illetve *The Condition of Clerical Labour in Britain*. Martin Lawrence, London, 1935.

<sup>3</sup> A történeti áttekintés során főként a következő munkákra támaszkodom:

Werner Mangold: *Angestelltengeschichte und Angestelltensoziologie in Deutschland, England und Frankreich*. In.: J. Kocka (Hg.) *Angestellte im europäischen Vergleich*. Vandenhoeck und Ruprecht, Göttingen, 1981. 11-38. p.; Robert Carter: *Capitalism, class conflict and the new middle class*. Routledge and Kegan Paul, London / Boston / Melbourne / Henley, 1985.; Michel Crozier: *The World of the Office Worker*. The University of Chicago Press, Chicago / London, 1971.; Jürgen Kocka: *Die Angestellten in der deutschen Geschichte 1850 - 1980*. Vandenhoeck und Ruprecht, 1981.

társadalmi kérdések hagyományosan felülről történő megoldása és a szociáldemokraták növekvő befolyásától való félelem – az alkalmazottaknak a munkássággal szemben egy *társadalompolitikailag óvott különálló helyzetét* ismerte el. Ezen elkülönülés és annak politikai méltányoltsága (amivel például sem Franciaországban, sem Angliában nem találkozunk) következtében az alkalmazotti kérdés vizsgálata politikai jelentőségre tett szert, a kutatók megállapításai akarva-akaratlanul is politikai reflexiók tárgyává váltak. Ilyen körülmények között talán az sem véletlen, hogy e munkák többségében a *pozíciók* nyelvtanát a *vektorok nyelvtana* egészítette ki, azaz a társadalmi-gazdasági helyzet objektív paramétereinek leírása elmozdult a gondolkodási és a tényleges vagy feltételezett cselekvési irányok vizsgálata felé. Ugyanakkor – természetesen nemcsak a német teljesítményekre vonatkozóan – hangsúlyoznunk kell, hogy megállapításaik érvényessége is "kontextus-függő", azaz kötődik a vizsgált jelenséget felmutató, s azt kondicionáló társadalmi közeghez. Tehát a német alkalmazotti szociológia speciális nemzeti sajátosságokat mutat, s emiatt az alkalmazottak történeti fejlődésére, társadalmi funkcióira és helyzetére vonatkozó specifikus interpretációs mintái csak korlátozott mértékben – e kontextus figyelembe vételével – általánosíthatók.

Sokat elárul már a megnevezések sokfélesége is, melyeket a kutatók egy belsőleg igen heterogén munkamegosztási csoport megnevezésére használnak: a német "*Angestellte*" és "*Beamte*" munkajogi és szociológiai értelemben is eltér az angolban használatos "*blackcoated*" vagy "*white-collar worker*" illetve a franciában meghonosodott "*employé salarié*" vagy "*col blanc*" fogalmától. A német szociológiában az alkalmazottak többé-kevésbé önálló csoportként, másutt inkább egy nagyobb társadalmi aggregátum (többnyire az 'új középosztály') részeként jelentek meg.

Bár az alkalmazotti munka és az azt végzők "előképei" a történeti időkbe nyúlnak vissza, a szociológiailag releváns előzmények azonban a XIX. század utolsó harmadára esnek. A megválaszolásra váró kérdés egyértelmű és világos: mi az, ami az alkalmazottaknak nevezett emberek helyzetében közös, s ami egyúttal el is választja őket más társadalmi csoportokba tartozóktól? A fejlődéstörténeti visszatekintés metodológiai nehézségei abban rejlenek, hogy egy rendkívül heterogén, és így igen nehezen definiálható társadalmi csoport képezi a vizsgálat tárgyát.

Némileg kiélezett formában, de ezt a nehézséget fejezte ki *U. Berger* és *C. Offe* az alkalmazottak "*lényegnélküliségének*" provokatív exponálásával: "a különböző időkben és különböző országokban végzett társadalomtörténeti és szociológiai vizsgálatok rendre megerősítik azt a megállapítást, hogy az alkalmazottak – tevékenységük tartalma, szakmai és társadalmi státuszuk, szervezeti magatartásuk és politikai tudatuk alapján – összességükben alig jellemezhetők valamilyen általános és állandó jeggyel".<sup>4</sup> Úgy vélik, hogy az ipari munkásság és a magántulajdonosok integratív jegyeitől eltérően az alkalmazottakról egy "lényegnélküli" [*wesenlosen*], "*nem-osztály*" [*Nicht-Klasse*] csoport képe alakult ki, olyan csoporté, melyben az *integrációt* valószínűsítő tényezők hatását erőteljes *fragmentáció* teszi merőben formálissá.

Ezen interpretáció kellően kihívó ahhoz, hogy érvényességét a jelenség és a reál vonatkozó szociológiai irodalom fejlődéstörténetén keresztül megvizsgáljuk.

---

<sup>4</sup> Ulrike Berger – Claus Offe: Das Rationalisierungsdilemma der Angestelltenarbeit. In.: J. Kocka (Hg.) 1981. 39. p.

Az alkalmazotti jelenség fejlődéstörténete szempontjából döntő jelentőséggel bírt a múlt század utolsó harmadától Németországban – az állam meghatározó szerepvállalásával folyt – intenzív iparosítás, mely azonban témánk szempontjából figyelmen kívül nem hagyható közvetlen előzményekre épült.

J. Kocka arra hívja fel a figyelmet<sup>5</sup>, hogy Németország ipari forradalma valójában a *múlt század harmincas-negyvenes éveiben kezdődött* (első szakasza az 1873-as válsággal zárult), s ezzel párhuzamosan indult meg a vállalkozások irodáiban foglalkoztatott bérkereső *alkalmazottak létszámnövekedése*. E korszak alkalmazottairól azonban igen keveset tudunk, részben a bér munkássághoz viszonyított igen csekély létszámuk, részben pedig a források (pl. kollektív szerveződésre utaló dokumentumok) hiánya miatt. Az egyébként is *heterogén* csoport tagjaira vonatkozó elnevezések (cégvezető, művezető, irodavezető, kereskedelmi és műszaki ügyintéző, technikus, mérnök, könyvelő, iktató stb.) még a gazdaságban elfoglalt konkrét hely megjelölésére szolgáltak, s nem a társadalmi pozíció címkéi voltak. "Egy olyan társadalomnak, melynek tudatában rendies (születési és szakmai) jegyek képezték a társadalmi csoportok alapvető rendezési elveit, nehéz volt az egymástól eltérő szakmákkal rendelkező személyek aggregátumát foglalkozásaiktól függetlenül, munkavállalók egy fajtájának egységes csoportjaként ismerni fel, fogalmilag megragadni és kezelni. Valójában az ipari alkalmazottak csoportja olyan személyekből állt, akik a különböző szakmai csoportok tagjaiként helyüket éppen csak elfoglalták. (...) A különböző ipari alkalmazotti csoportokra ráadásul eltérő jogi normák vonatkoztak. A heterogenitást, s az olyan szituációk hiányát tekintve, mely praktikus igényt jelentett volna az egyes szakmákhoz tartozóknak – a bér munkásoktól elhatárolódó – összefogására, fölösleges is volt az ipari alkalmazottakat társadalmi egységként felfogni és kezelni. Csak lassan jelent meg az üzemen kívüli összefüggéseket tükröző 'hivatalnok', 'magántisztviselő' vagy 'gyári alkalmazott' gyűjtőfogalma."<sup>6</sup>

A német gazdaság és társadalom alapvető szerkezeti változásai kétségkívül a *század utolsó harmadától* számíthatódnak. A Nyugat-Európához és főként Angliához képest később történő iparosítás ellenére Németország a századfordulóra Európa vezető ipari hatalmává vált, s hasznosítani tudta a "későn jövők előnyét", felhasználva az iparosodott országok által felhalmozott ismeretanyagot és tapasztalatokat.<sup>7</sup>

Németország "második ipari forradalma" meglehetősen sajátos politikai viszonyok közepette zajlott: a 19. századi autoritárius császárság tekintélyuralmi rendszere valamint a politikai struktúrában (a jogban és a közigazgatásban is) rögzült *tradicionális elemek* (rendi vonások, államközpontúság, paternalizmus) *környezetében* alakult ki a modern iparral együtt a *modern gazdaság és igazgatás*, nyomában a társadalom szerkezeti átrendeződéseivel, a tradicionális viszonyok átalakulásával.

A változások gyorsüteműek és radikálisak voltak: a mezőgazdasági munkaerő felszabadításában, a falu-város irányú népességmozgásban, a hagyományos iparágak

<sup>5</sup> J. Kocka (1981. 16-23. p.).

<sup>6</sup> J. Kocka (1981. 22-23. p.).

<sup>7</sup> T. Veblen 1915-ös művében ("Imperial Germany and the Industrial Revolution") fejtette ki, hogy ez a kései fejlődés lehetővé tette Németország számára az élenjárók büntetésének elkerülését. Lásd R. Carter (1985. 15. p.).

átalakulásában, infrastruktúra kialakításában, a nagyipar és a nagyvállalati szervezeti forma megjelenésében, az állam aktív gazdaság- és társadalomszervező tevékenységében, a foglalkozási struktúra és vele összefüggésben a társadalmi osztály- és rétegszerkezet módosulásaiban jelentkeztek hatásai.<sup>8</sup>

Új volt e fejlődésben az is, hogy mindez az *állam meghatározó szerepvállalása* mellett zajlott: az állam nemcsak szervezőként, hanem a gazdasági élet aktoraként is tevékeny szerepet vállalva az ipari fejlődés új típusát<sup>9</sup> jelenítette meg.

Számunkra e változásokon belül az *alkalmazottak számának viszonylag gyors növekedése* bír a legnagyobb jelentőséggel. A létszám- és aránynövekedés tekintetében az ipar messze kimagaslott az ágazatok közül. A növekedés igen fontos szegmensét képviselték a *műszaki alkalmazottak*, nem kis mértékben a fellendülő szakiskolai és mérnöki képzésnek köszönhetően.<sup>10</sup> A műszakiakhoz képest kevésbé látványosan, de csaknem hasonló ütemben nőtt a *közigazgatásban* és az *igazságszolgáltatásban* foglalkoztatott alkalmazottak száma. Az állami szerepvállalás megerősödését jelzi az *oktatásban, nevelésügyben* valamint az *egészségügyben* a vizsgált időszakban történt létszámnövekedések.

Mindez módosulásokat eredményezett a *foglalkozási struktúrában*, amit az is jelez, hogy míg 1895-ben száz fizikai foglalkozására 6,4 alkalmazott jutott, addig 1907-re ez az arány meghaladta a 10-et (10,2).<sup>11</sup>

Az átfogó folyamatok által kikényszerített átrendeződések nem csupán a munkamegosztás és a foglalkozásszerkezet változásait eredményezték, hanem leképeződtek a társadalomszerkezetben is.

Az alkalmazotti fejlődés és benne az irodai munka helyzetének alakulása nem érthető meg pusztán a munka társadalmi elosztásának és eloszlásának terminusaiban megfogalmazva. Már maga a munkaszervezet is többet jelent pusztán az elosztott

---

<sup>8</sup> E folyamatokkal kapcsolatban lásd Max Weber: *Kapitalizmus és agrártársadalom* Németországban. In.: M. Weber: *Gazdaságtörténet*. KJK 1979. 475–495. p.; Somlai Péter: *Hivatalnoki szervezet és intenzív iparosítás*. Akadémiai K. 1977.; Horst Handke: *Munkamegosztás és foglalkoztatottsági struktúrák*. (Adalék az emberi termelőerő fejlődéséhez Németországban 1871 és 1918 között). Történelmi Szemle, 1981. 3. 493–507. p.; R. Carter (1985. 14–16. p.).

<sup>9</sup> Alexander Gerschenkron: *A gazdasági elmaradottság – történelmi távlatból* c. könyvében sajátos összefüggésként fogalmazza meg, hogy Londontól kelet felé haladva az iparosításban a vállalkozói tőkebefektetés (Anglia) szerepét a bankok (Franciaország, Németország), majd az állam (Németország, Oroszország) veszik át. Gondolat Kiadó, 1984. 35–95. p.

<sup>10</sup> Erről részletesen ír J. Kocka (1981. 90–115. p.). A képzés fejlesztése egy tudatos stratégia szerves része volt. "A később iparosodó poroszok és más német államok bizonyos tekintetben azt az előreugrást próbálták meg, hogy az angolokat az általános, az ipari-műszaki és részben a kereskedői oktatás kiépítésével kíséreljék meg gyorsabban utolérni. A cél a gazdaság számára kedvező kvalifikációk és motivációk fejlesztése és szélesítése volt, ami az élenjáró Angliában főként a korai iparfejlődés gazdálkodói-kereskedői gyakorlatából nőtt ki, és empirikusan hagyományozódott, tudatos iskolázás megléte nélkül. A legtöbb német államban korábban kimondták az általános iskolakötelezettséget, mint Angliában, és ezt érvényre is juttatták. Mindenekelőtt az 1820-as évektől kezdték kiépíteni az ipari-műszaki oktatást, aminek sem Angliában, sem pedig az Egyesült Államokban nem volt megfelelője." Ugyanakkor felhívja a figyelmet arra, hogy nemcsak a megképzettség funkcionális szempontja és az utolérni akarás intencionalitása magyarázza az oktatás és képzés kiemelt szerepét német földön. Egyrészt már az abszolutista államszervezet igényei és a hozzákapcsolódó hivatalnokképzés relatíve fejlett oktatástügyhöz és a népoktatás korai kezdeteihez vezettek. Másrészt a német polgárság már a korai iparosodás során is kitűnt azzal, hogy jelentős értéket tulajdonított a képzettségnek. "Különböző polgári csoportokban a képzés a szociális érvényesség igényének alapjaként érvényesült, és részben a politikai igény alapjaként is, mivelhogy idáig hiányzott a születés és a gazdagság, mint az ilyen igények alapja." Kocka (1981. 91–92. p.).

<sup>11</sup> Handke (1981. 498. p.).

tevékenységeket összefogó formánál, hiszen feltételezi az elosztás szervezeti rögzítését, a tevékenységek kikényszerítésének legitim eszközeit, s aszimmetrikus pozíciók rendszereként megjeleníti a társadalmi egyenlőtlenségeket is. Például a vállalati munkaszervezetek esetében ez azt jelenti, hogy "a megszervezett munkamegosztás és a tevékenységeket összefogó hierarchikus szervezet, a benne résztvevők szelekciója, csoportosulása nagyon széles társadalmi alapzaton nyugszik, s a társadalomszerkezet legáltalánosabb összefüggéséig – egyúttal a rétegspecifikus személyiségfejlődés legalapvetőbb tényeiig is – lenyúlnak szálai", s így szervezetfejlődésük összefügg a társadalom gazdasági és politikai szférájának és a két szféra kapcsolatának módosulásaival". Ezért a munkaszervezet hatalmi viszonyainak kérdése osztálytársadalmi kérdéseket érint.<sup>12</sup> Tanulmányom az alkalmazotti jelenség ilyen értelmű kontextualitását mindvégig hangsúlyozni kívánja.

### Ortodox marxizmus versus revizionizmus

A századforduló tájára a német szociáldemokrata munkásmozgalom jelentős társadalmi erővé nőtte ki magát. Mind a szakszervezetek, mind pedig a vele igen szoros kapcsolatban álló (tagságuk révén csaknem összefonódó) szociáldemokrata párt látványos létszámnövekedést mutatott fel, s számottevő politikai befolyásra tett szert.<sup>13</sup>

Az alakuló szociáldemokrata párt programján erősen érződött Marx nézeteinek hatása (habár a gothai programot ő számos ponton kifogásolta), s a marxisták irányadó szerepe érvényesült az elkövetkező évek során is. Ezt, s a 90-es évekre tömegpárttá váló SPD sajátos karakterét tükrözte az 1891-es erfurti program is. Stratégiai célként a kapitalizmus megdöntését, a termelés társadalmazását és a politikai hatalom megszerzését tűzte ki, taktikai elképzelései a párt legalitását megóvó reformista elképzeléseket tartalmaztak.

A párt egyik legfőbb – és igen nagy tekintéllyel bíró – ideológusa, *Karl Kautsky* a programot ismertető és magyarázó írásában<sup>14</sup> Marx polarizációs elméletének érvényessége mellett érvelt. A tulajdonosi középréteget képviselő kisüzem hanyatlásának posztulálása után felújítja az alkalmazottak *proletarizálódásának* tézisét is. A kereskedelmi alkalmazottakkal kapcsolatban úgy ítéli meg, hogy helyzetük egyre inkább közeledik az ipari proletárok helyzetéhez, s szinte csak abban különbözik, hogy előbbiek még fenntartják egy magasabb életforma látszatát. Proletaroid rétegeként (a "műveltek proletáriátusaként") kezeli az értelmiséget is, akik iránt kétségkívül egyre nagyobb szükséglet jelentkezik, ám akik tömegének a proletáriátusba süllyedése "már nem tartóztatható fel". Ugyanakkor tisztában volt vele, hogy ez a réteg szociális hátterét tekintve eltér a "valódi" proletároktól.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Somlai (1977. 57–58. p.).

<sup>13</sup> A szakszervezetek taglétszáma az 1891–1899 között megkétszereződött (majd az 1900–1904 és 1905–1910 intervallumokban ismételtén tovább duplázódott), 1904-ben már meghaladta az egymilliót. Míg az SPD elődje, az Általános Német Munkásegylet 1864-ben mindössze 4.610 tagot számlált (Sombari, 1908. 184. p.), az 1875-ös egyesüléssel létrejövő SPD taglétszáma 1906-ban már 384 ezer fő volt (1914-ben már több mint egymillió taggal rendelkezett). Lásd Carter (1985. 15. p.).

<sup>14</sup> K. Kautsky: Az erfurti program. Kossuth Könyvkiadó, 1982.

<sup>15</sup> Kautsky (1982. 54–57. p.).

Az alkalmazotti fejlődéssel összefüggő tendenciák észlelésében Kautsky nagyfokú érzékenységet mutatott. Fölfigyelt az alkalmazotti női munkaerő megjelenésére, a nagyüzemek növekvő alkalmazotti szükségletére, továbbá az állam új típusú aktivitására is. Végkövetkeztetéseiben – tehát a jelenségek értelmezésében – azonban rendre visszatért a marxi formulák (akkumuláció, koncentráció, polarizáció, elszegényedés) szinte változatlan alakban történő megismétléséhez.

Kautsky kétségtelen érdeme, hogy ráirányította a figyelmet az alkalmazottak problémájára, s ezzel kapcsolatos megállapításainak némelyike sajátos módon megelőlegezte az "új középosztály" – lényegében Gustav Schmollertől eredeztetett – teóriáját is, hiszen afféle "úton lévő középosztályként" említette a létszámukban szükségszerűen és folyamatosan nagy ütemben növekvő, és nem a proletariátusból rekrutálódó szellemi dolgozókat.

1899-ben ("Bernstein és a szociáldemokrata program" c. munkájában) újfent kitért az alkalmazottak problémájára, ám ideologikus álláspontja változatlan maradt. Ismételten hangsúlyozta, hogy ezek az emberek lényegében *úton vannak a munkásság felé*, s bár más (származási, neveltetési, iskoláztatási) háttérrel rendelkeznek, de "bármennyire is ragaszkodjanak a burzsoá látszatokhoz, eljön az idő, amikor az alkalmazottak proletarizálódott rétegei felismerik, hogy lelkük mélyén proletárok".<sup>16</sup>

Kautsky ortodoxiáját éppen a mozgalmon belülről érte az egyik leghatásosabb bíráló. *Eduard Bernstein* fellépése mintegy válasz volt Kautsky azon felhívására, hogy ha ellenfelei meg akarják cáfolni megállapításainak érvényességét, úgy konkrét kérdések (lényegében a marxi formulák) tekintetében bizonyítsák be, hogy az ő következtetései tévesek.

Bernstein nem ismeretelméleti értelemben, hanem az "extrapolációk" és a politikai cselekvés tekintetében kívánta elvégezni a marxizmus revízióját. Úgy vélte, hogy a század derekán (a Kommunista Kiáltványban) megfogalmazott fejlődéstendenciák (így a koncentrációra, a polarizációra és a rövidesen bekövetkező összeomlásra vonatkozó – ahogyan ő nevezi – "speciális következtetések") a század végére érvénytelenné váltak.

Ugyanakkor az alkalmazottak problémája nem játszott különösebb szerepet munkásságában: fogalmilag egyáltalán nem, tényekben alig bocsátkozik az 'új középosztály' taglalásába. Nézeteinek jelentőségét számunkra inkább az adja, hogy hatásosan érvelt *a polarizációs tézis ellen*. A különféle szintű tőkések számának

---

<sup>16</sup> Idézi *Carter* (1985. 17. p.). Kautsky társadalmi struktúrával kapcsolatos felfogásának rekonstrukciója tárgyában lásd *Kolosi Tamás*: A társadalmi struktúra marxista elméletéhez. Társadalomtudományi Intézet, 1971. 48–51. p. Kolosi az "ortodox" irányzatnak a valós társadalmi jelenségek felé forduló változataként jellemzi a holland Anton Pannekoek társadalomképét, melyben differenciált képet nyújt a társadalom csoporttagozódásáról. "... a társadalmi termelőfolyamatok sokfélesége mellett a legkülönbözőbb társadalmi osztályok tarka egyvelege tárul elénk. (...) A burzsoázia és a proletariátus között számos köztesréteg van, fokozatosan, észrevétlen lépcsőzetességgel, amely az egyik osztálytól a másik osztályig vezet. Részint a korábbi középső rend maradványai ezek. (...) Részint eddig új, születő osztályok, az ipari hadsereg tisztjei és altisztjei, a mestertől, a technikustól a mérnökhöz, doktorhoz, hivatalnokhoz keresztül az igazgatóig egy szakadatlan hivatali sort képeznek; az alacsonyabb rétegekben a kizsákmányoltak, a felsőbbekben a kizsákmányolók találhatók." *A. Pannekoek*: A munkások harca. Budapest (1919. 3. p.) és *A. Pannekoek*: Die taktischen Differenzen in der Arbeiterbewegung. Hamburg (1909. 106. p.). Idézi *Kolosi* (1971. 51. és 52. p.).



növekedését posztulálva állapítja meg, hogy a "középrétegek változtatják jellegüket, de nem tűnnek el a társadalmi rétegződés rangfokairól".<sup>17</sup>

Elutasította az ortodox marxizmus leegyszerűsítő társadalomszerkezeti képét, s a *társadalmi tagozódás növekvő lépcsőzetességét és differenciálódását* tekintette meghatározónak. A tőke összetételének alakulását vizsgálva tendenciájában csökkenő arányú proletariátusról valamint növekvő számú műszaki és kereskedelmi alkalmazottról beszélt.

Bernstein az alkalmazottakat nem tekintette sem *beolvasó*, sem pedig teljesen *különálló* rétegnek. Arra számított, hogy a mozgalom a vele "erős érdekközösséget érző", növekvő számú műszaki, irodai, kereskedelmi alkalmazottat és állami hivatalnokot integrálni tudja. Ezt azonban kevésbé a proletarizálódás, mint inkább a *polgárosodás* keretében képzelte el: "A szociáldemokrácia nem akarja ezt a társadalmat felbomlasztani, és proletárrá tenni minden tagját. Ehelyett minden erejével arra törekszik, hogy a munkást proletár helyzetéből kiemelje, és "burzsoává" tegye, s így a "burzsoáziát" – vagy polgárságot – egyetemessé tegye."<sup>18</sup>

### A "neue Mittelstand" koncepció és az alkalmazotti különbiztosítási törvény

Az alkalmazottak helyzete körüli korai ideológiai vita harmadik pólusát *Gustav Schmoller* nézetei képviselték.<sup>19</sup> A "katedraszocializmus" atyjaként aposztrofált Schmoller fellépése hozzájárult az alkalmazottak társadalmi-jogi különállására vonatkozó követelések ideológiai megalapozásához. Nézete szerint a "régí középosztály" (melyet a kereskedelemben, az iparban és a mezőgazdaságban található kis- és közepes tulajdonnal rendelkező önállók képviseltek) fokozatos eltűnését egy *új középosztály* kompenzálja. Ennek magját a kereskedősegedek és a magánalkalmazottak alkotják, de ideszámította még a jól kereső munkásokat és a szabadfoglalkozásúakat is.

Azt a perspektívát, amelybe Schmoller az új középrétegek problémáját helyezte, M. Crozier egyfajta "fordított marxizmusként" értékelte. Ezt a következtetését arra alapozta, hogy Schmoller "a régi uralkodó osztályok (az arisztokrácia és a pénzburzsoázia) felmorzsolódását hangsúlyozta, és az értelmiséget, a hivatalnoki felsőréteget tekintette felemelkedő osztálynak, és az egyedülinek, amely az általános érdek megvalósítására képes. Ennek az új rétegnek a természetes támogatói a fehérgallérosok és az alsóbb szintű hivatalnokok, mivel mindkét csoport mentes a régi uralkodó osztályok egoisztikus és kalmárérdekeitől, továbbá a dolgozó osztályokat

---

<sup>17</sup> E. Bernstein: A szocializmus előfeltételei és a szociáldemokrácia feladatai. (Részletek). Medvetánc 1984.4.–1985.1. 182. p.

<sup>18</sup> Idézi Carter (1985. 19. p.). Bernstein elképzelhetőnek tartotta még a vegyes házasságok révén történő közeledést is. Lásd uo. Bernstein felfogásának értékelésére vonatkozóan lásd *Kolosi* (1971. 44–47. p.).

<sup>19</sup> *Schmoller* a jövedelemelosztás elemzése kapcsán, egy 1897-es előadásában (Was verstehen wir unter dem Mittelstand? Vandenhoek und Ruprecht, Göttingen, 1897.) használta először az új középrétegek fogalmát. Lásd *Mangold* (1981. 19. p.). Fritz *Croner* is *Schmoller* fellépésétől számítja az alkalmazotti probléma társadalomtudományi megjelenését. Ezt fejezi ki híres művének egy fejezetcíme: Die theoretische Entwicklung von Gustav Schmoller (1897) bis Roger Girod (1961). In.: F. Croner: Soziologie der Angestellten. Kiepenheuer und Witsch, Köln/Berlin, 1962. 78. p.; *Schmoller* és követőinek társadalomfelfogására vonatkozóan lásd *Somlai* (1977. különösen 22., 86–88., 103–104. és 110. p.).

agyonnyomó szegénységtől és számkivetettségtől. Természetszerűleg ők a társadalmi monarchia megerősítésének segítői".<sup>20</sup>

A "neue Mittelstand" (amely ekkor még inkább csak jövedelmi középhelyzetet jelöl) aztán a kortárs társadalompolitikai viták marxizmus ellenes érvrendszerében gyakran jelent meg úgy, mint a szociáldemokrácia elleni társadalmi küzdelem védőbástyája, mint afféle államhordozó ütközőosztály. A szociáldemokrácia előretörésének megakadályozása végett is szorgalmazták az alkalmazottaknak a proletarizálódástól való megóvását, sajátos "osztályok közti" helyzetük megszilárdítását.

Kristálytisztán fejezte ki ezt a szemléleti pozíciót *Georg Adler*nek a kereskedőségekkel kapcsolatos álláspontja. Fölfigyelt rá, hogy a kereskedők rétegén belül származás, munkafeltételek, képzettség, fizetés és foglalkozási előmenetel szempontjából sajátos szakadékok kezd kialakulni egyfelől egy jobb helyzetű kisebbség, másfelől pedig a bolti segédek nagyon gyorsan növekvő alsó csoportja között, "akikre vonatkozik a munkásosztályhoz hasonló lépcsőfokon állók társadalmi kérdése". Úgy vélte, hogy számukra nem jelent megoldást az önségély elve, hanem *állami intézkedések* (pl. hozzájárulás a saját rokkantsági és öregségi biztosításhoz, magasabb nyugdíj stb.) egész rendszere szükséges. Ez nemcsak az ő érdeküket szolgálná, hanem államérdek is: "ma még a kereskedőosztály segédszemélyzetének nagy száma nem tartozik azokhoz az extrém pártokhoz, melyek a fennálló államformát tagadják. Még adott a lehetőség, hogy mértékletes törvénykezéssel keresztül ez az osztály olyan pártokat tarthat fenn, amelyek a közélet tartós és harmonikus kialakítását írja zászlajára, és nem zavarják meg kényszerképzetek, miszerint a társadalmi problémákat csak ugrásszerű és erőszakos átalakítással lehet megoldani".<sup>21</sup>

E "mértékletes" törvénykezés" egyik legfontosabb területét az alkalmazotti biztosítási törvény [AVG = Angestelltenversicherungsgesetz] jelentette, melynek szociológiai relevanciáját nemcsak maga a jogszabály, hanem a jogalkotási folyamatot körülvevő *társadalmi erőter* adta. Az ideológiai megfontolásoktól messze nem mentes érdekérvényesítési-politikai küzdelemben a politikai pártok tevékenysége mellett szerepet játszottak a különböző alkalmazotti csoportokkal kapcsolatos adatgyűjtések, anketók, folyóiratokban közölt publikációk, továbbá az egyre erősödő alkalmazotti szövetségek fokozódó aktivitása is. A cél egy olyan normatív tér kialakítása volt, mely *törvényi eszközökkel biztosítja az alkalmazottak sajátos, különálló helyzetét*. Más szavakkal: ez a – más érdekcsoportok által is – támogatott törekvés lényegében arra irányult, hogy az alkalmazottak össztársadalmi pozícióinak javítását *szocio-ökonomiai státuszuknak rendi státusszá történő átalakításával* érjék el.

Az AVG körüli küzdelem a századelő igen sajátos fejleménye volt. Az alkalmazotti érdekképviselések tevékenysége arra irányult, hogy sajátos, a kétkezi munkavállalókéttól hagyományosan különböző helyzetüket állami (jogi) eszközökkel is elismertessék, hogy ez által a privilegizált helyzetű állami hivatalnoki réteghez hasonló, védettséget érjenek el.

Társadalombiztosítási követeléseik elfogadtatása érdekében szisztematikusan keresték a jogalkotás befolyásolásának lehetőségeit, s erre az alkalmazotti társadalombiztosítási igények tárgyában 1903-tól kezdődő parlamenti viták során nyílt

---

<sup>20</sup> Crozier (1971. 22–23.).

<sup>21</sup> 1891-ben írt "Die Sozialreform und der Kaufmannsstand" c. disszertációja és az 1892-ben kiadott Államtudományi Lexikonba (kéziszótár) írt "Handelsgehilfe" szócikke alapján lásd *Mangold* (1981. 13–14. p.).

lehetőségük. Bár bizonyos csoportjaik az általános és egységes biztosításra vonatkozó elképzelésüket is felvetették, a parlament végül is a szakmai érdekképviselések többsége által támogatott *különbiztosítás* koncepcióját fogadta el.<sup>22</sup>

Az 1911-ben megszületett AVG (egészen pontosan az így létrejövő kettősbiztosítás 1921-es megszüntetése és az AVG érvényességi körének 1924-es kiterjesztő értelmezése) az alkalmazottak igen heterogén csoportjait a munkássággal szemben társadalomjogi értelemben "homogenizálta", függetlenül a származásban, képzettségben, munkafeladatban, beosztásban, jövedelemben meglevő nagymérvű különbségektől. Az 1911-es törvény a műszaki alkalmazottak, a művezetők és a pontosan megnevezett magasabb állású alkalmazottak körén túl más csoportok (pl. kereskedősegédek, irodai dolgozók) alacsonyabb szintű és rutinjellegű munkát végző tagjaira nem terjedt ki. Ugyanakkor a jogalanyok körének 1924-es újradefiniálása már lényegében minden irodai alkalmazottat – legyen az akár műhelyírnok – besorolt a törvény hatálya alá (feltéve, hogy "nem kizárólag hírvívessel, takarítással és más hasonló munkákkal foglalkoznak").<sup>23</sup>

Kétségtől paradox módon változott meg az alkalmazottaknak a munkássághoz viszonyított társadalombiztosítási helyzete. A korábbi évtizedekben az alacsonyabb keresetű alkalmazotti csoportokat betegségi, baleseti, rokkantsági és öregségi biztosítás tekintetében a jogalkotás együttesen kezelte a munkásokkal, hogy "a gazdasági gondoktól megóvják őket és politikai radikalizálódásukat hátráltassa". Most viszont az AVG céljává éppen a *gazdasági és társadalmi megkülönböztetés*, az alkalmazottak helyzetének privilegizálása vált.

### Kitérő Max Weber bürokrácia-elméletére

Webernek a bürokráciával kapcsolatos munkássága fontos, ám mégiscsak *közvetett hozzájárulás* az alkalmazotti probléma és az irodai dolgozók szociológiájához. Webert ugyanis nem az *igazgatási testület* ("csoport") társadalomszerkezeti helye, gondolkodási és cselekvési orientációi érdekelték. Az ő számára a bürokrácia a modern *szervezeti viszonyok*, a racionális szervezeti "üzemmód" hordozója, csoportként csak annyiban érdekes, amennyiben egyfelől a társadalmi-történeti feltételek, másfelől a munkaszituáció formális jegyeinek azonossága ideáltipikus alakzatok formájában integrálja a munkavégzőket. Az *uralmi viszonyok* elemzése során a történeti bürokráciákról, illetve gazdaságtörténeti elemzései kapcsán a gazdasági szervezetek üzemmódjáról (pl. a könyvvitelről) írt munkái elsősorban művelődés- és tudománytörténeti értelemben bírnak jelentőséggel. Ugyanakkor a bürokratizálódási tendencia felismerésével, a kortárs modern bürokrácia ("az igazgatás sajátosan modern

<sup>22</sup> Az állami hivatalnokok rendiesen különálló helyzetének magyarázatát társadalomtörténeti okokkal és a tradícióknak a társadalmi viszonyokban és a közfelfogásban való rögzülésével magyarázhatjuk. "A közhivatalnokok rétege – mint az állam politikai vezetésében mérvadó csoportok szociális támasza és engedelmes derékhada – mindenütt nélkülözhetetlen feltétele volt a politikai status quo fenntartásának. Antidemokratikus hagyományai és értékei egyedül ezt a réteget tették alkalmassá arra, hogy tagjai képviselhessék a monarchikus államrend tekintélyét. (...) A paternalista német monarchia a hivatalokat és a hivatalok urait tekintette legerősebb támaszának, és minden eszközzel gondoskodott e támaszték épségéről." Somlai (1977. 22–23. p.). A közhivatalnoki rend káderutánpótlását, szellemiségét, jogállását, a magánalkalmazottakhoz viszonyított státuskülönbségét ugyancsak elemzi (21–25. p.).

<sup>23</sup> Mangold (1981. 16–18. p.).

formája") ideáltipikus jegyeinek analizisével Weber maradandó nyomot hagyott az alkalmazotti szociológiában. A bürokráciát a modern fejlődés egyetemes jelenségének tartotta, mely kifejlett formájában kizárólagosan már nem köthető egyetlen társadalmi szférához: ő maga elsősorban korának modern európai államához és kapitalista nagyüzeméhez kapcsolta, de kimutatta a társadalom más szféráiban (pl. hadsereg, a politikai pártok vagy éppen az egyházi szervezetek működésében) is. Több helyütt is ír a "*modern hivatalnoki kar* funkcionálási módjáról", mely egyaránt jellemzi a "közjogi uralomban a bürokratikus hatóságot, a magángazdasági uralomban a bürokratikus üzemet".<sup>24</sup>

Az ideáltípus megrajzolása kapcsán Weber erőteljesen emelte ki az új töréspontokat: háztartás és üzem (üzemvitel) egymástól való elválását; az igazgatási tevékenységet végzők új típusú alkalmaztatását (ami immár nem a személyes függőség kereteibe ágyazott szolgálati viszony: a hivatalnokok nem tulajdonosai az igazgatási eszközöknek, alkalmaztatásuk munkaszerződésen alapszik, szakképzettséget igénylő munkájukért munkabért kapnak); a munkaszervezet üzemmódjának működési elveit (hatáskör, illetékesség, hierarchia-elv, normatív és technikai eljárási szabályok, aktaszerű ügyintézés), s a racionális ügyvitelre és a hivatalnoki tevékenységre épülő irodát (hivatal).<sup>25</sup>

Weber az állami hivatalnokok és a magánalkalmazottak számbeli növekedésének és minőségi differenciálódásának magyarázatában lényegében bürokrácia-elméletének keretei között maradt. A kérdést egyfelől a bürokratizálódás szükségszerű terjedésével (háttérben a feladatok mennyiségi növekedésével továbbá az igazgatás feladatkörének intenzív és minőségi bővülésével), másfelől pedig a szakmai kompetenciáknak a bürokratikus uralom által megkövetelt specializálódásával és hierarchizálódásával válaszolta meg.

Mindazonáltal – ha érintőlegesen is – kitért a bürokratizálódási folyamat ellentmondásos *szociális hatásaira és feltételeire* is. Úgy látta, hogy érvényesül egy erős *nivelláló* tendencia, amely a szakmailag legképzettebbeknek a lehető legszélesebb alapról történő kiválogatására irányul, továbbá arra, hogy ne is ismertessenek el a bürokratikus pozícióhoz jutás más fajta elvei. Ugyanakkor a képzési út költségei szükségképpen a rekrutációs bázis szűkülését eredményezik, sőt a tehetősebb csoportok érdekében áll a szakmai iskoláztatás idejének kiterjesztése.<sup>26</sup>

A magán- és köztisztviselők masszív rendi orientációját Weber a társadalmi konvenciókkal és a munkásokhoz képest – funkcionálisan szükséges – magasabb képzettségükkel magyarázta. "A modern hivatalnokoknál is mindig látjuk, akár köz-, akár magánalkalmazott, hogy sajátosan kiemelt, 'rendi jellegű' *társadalmi megbecsülésre* törekszik az uralomnak alávetettel szemben és meg is kapja ezt. Társadalmi pozícióját rangsorolással kapcsolatos előírások biztosítják. (...) A hivatalnok tényleges társadalmi pozíciója rendszerint ott a legmagasabb, ahol (a régi kultúrországokban) erős a szakképzett igazgatás szükséglete, ugyanakkor erős és aránylag stabil a társadalmi differenciálódás, és a hivatalnok a társadalmi hatalom-megoszlás következtében vagy az

<sup>24</sup> M. Weber: Gazdaság és társadalom. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1967. 257. p.

<sup>25</sup> "A modern ügyvitel eredetiben vagy másolatban őrzött iratokon (aktákon), továbbá a legkülönbözőbb alárendelt hivatalnokok és írnokok népes testületén alapul. A hivatalnokok, akikből a hatóság áll, a dologi javakból és aktákból álló ügyviteli apparátust hoznak létre." (Weber, 1967. 258. p.).

<sup>26</sup> Max Weber: Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai. 1. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1987. 232. p.

előírt szakképzés költséges volta és a személyét kötő rendi konvenciók folytán túlnyomóan a társadalmilag és gazdaságilag kiváltságos rétegekből származik. Az a körülmény, hogy a hivatalhoz megkövetelt képzettség meghatározott, a képzettséget tanúsító oklevél birtoklásához van kötve, természetesen csak fokozza a 'rendi' mozzanatot a hivatalnok társadalmi pozíciójában. (...) A hivatalnok megbecsülése különösen alacsony, ha (...) részint igen kevésbé van szükség szakképzett igazgatásra, részint alig beszélhetünk rendi konvenciók uralmáról."<sup>27</sup>

*Rendies jelleget* viszont nemcsak a társadalom adományozhat a bürokrácia tagjainak, hanem adott feltételek mellett ők maguk is bejelenthetik ilyen igényüket, amikor szavatoltatni igyekeznek pl. az állás biztonságát, a rendezett előmenetelt, az öregkori ellátást. "Ennyiben tehát a bürokrácia, éspedig mind a kereskedelmi ügyvitelben, mind a közigazgatásban, ugyanúgy sajátos 'rendi' fejlődésnek a hordozója, mint a múlt egészen más jellegű hivatalviselő társadalmi közegei. És ... mivel a bürokrácia bizonyos módon fel tudja használni ezeket a rendi tüneteket, általában értékesíti is őket sajátos feladataiban."<sup>28</sup> Mint ahogyan az is tény, hogy a demokráciák intézményes szabályozási technikák kidolgozásával megkísérlik ellensúlyozni a rendies tendenciákat. Bürokrácia és demokrácia viszonya igen fontos szerepet játszott Weber gondolkodásában: azokat nem tartotta egymást kizáró "működési elveknek". Főként a liberális politikai gondolkodásban jelent meg úgy a bürokrácia, mint amely nem egyeztethető össze a demokratikus viszonyokkal ill. a gazdasági és a társadalmi modernizációval. Weber felismerte és kimutatta a korabeli bürokrácia és a politikai demokrácia kölcsönhatását és egymásrautaltságát.<sup>29</sup>

Máig vitatott Weber bürokráciaelméletének érvényességi köre. Ő maga a bürokratikus uralom racionális-legális (szaktudáson és kiszámítható szabályokon alapuló) üzemmódjának érvényességét kiterjesztően értelmezte. "A 'modern' szervezeti formák fejlődése minden területen (legyen a kérdéses szervezet állam, egyház, hadsereg, párt, gazdasági üzem, érdekszervezet, egyesület, alapítvány vagy bármi egyéb) teljesen egybeesik a bürokratikus igazgatás fejlődésével és állandó növekedésével."<sup>30</sup> Az irodalomban leggyakrabban "bürokrácia" és "gyár" párhuzamba állítása szemlélteti a weberi típus érvényességi területeit. Weber számos esetben mintaként hivatkozott a nagy modern tőkés vállalkozásokra, melyek "rendszerint maguk is a szigorú bürokratikus szervezet utolérhetetlen mintái", s szakértelem tekintetében felülmúlhatják a bürokrácia szakismeretét.<sup>31</sup>

Némileg ellene szól azonban a "bürokratikus" és a "gyárszerű" üzemmód szigorú értelemben vett rokonításának, hogy Weber elmélete elsősorban a korabeli porosz-német

<sup>27</sup> Weber (1967. 260–261. p.).

<sup>28</sup> Weber (1967. 299. p.).

<sup>29</sup> E problémakör kapcsán lásd Somlai (1977. 30–31. p.). Somlai összegzése szerint Weber számára a demokratizálás – adott összefüggésben – a bürokrácia ellenőrzését jelenti, sőt valójában egymás kísérőjelenségei (31. p.). Weber kapcsolatba hozza egymással a nivellálódást és a bürokratizálódást is. "Ahogyan a bürokratizálódás előidézi a rendi nivellálódást (legalábbis ez a szokásos – és történetileg is általánosnak bizonyuló – tendencia), úgy megfordítva, az is elmondható, hogy mindenféle szociális nivellálás kedvez a bürokratizálódásnak, miközben eltávolítja azokat, akik *rendi* helyzetüknél fogva – az igazgatási eszközök és az adminisztratív hatalom elsajátítása folytán – uralkodnak, s az "egyenlőség" érdekében félreállítja azokat, akik *tulajdonuk* jóvoltából tesznek szert 'tisztelőbeli hivatalra' vagy 'hivatali mellékállásra', s lesznek az igazgatásra feljogosító hivatalok birtokosai. Ilyenformán bürokratizálódást mindenütt elmaradhatatlan árnyékként kíséri a növekvő 'tömegdemokrácia' ". Weber (1987. 232. p.).

<sup>30</sup> Weber (1987. 230. p.).

<sup>31</sup> Weber (1967. 274. és 293. p.).

államigazgatás analízisére épült, s "hivatal" és "gyár" szervezeti viszonyainak eltérései mind az elmélet megformulázása előtt, mind pedig az azt követő évtizedekben igen-igen hangsúlyosak voltak ill. azzá váltak. Az viszont reális alapot kölcsönöz a hasonlósági viszonyok hangsúlyozásának, hogy Weber korának nagy gazdasági szervezetei kialakulásuk időszakához képest éppen a bürokratikus üzemmód elemeinek (hatáskörök differenciálódása, hierarchizálódás, az igazgatási-irányítási tevékenység formalizáltabbá válása) adaptálásával tették hatékonyabbá szervezeteiket.<sup>32</sup>

Természetesen olvasat kérdése, hogy az ideáltípus tekintetében mely szféra hatását érezzük dominánsnak, az azonban tagadhatatlan, hogy a bürokratikus "üzemmód" leírása során Weber a *"tiszt" pozíciókra* helyezte a hangsúlyt. Ilyen értelemben az iroda növekvő létszámú "altisztjeinek és közkatonaiknak" egyre népesebb csoportja több-kevesebb vonatkozásban kívül esik az elmélet érvényességi körén. Ugyanakkor a weberi ideáltípus lehetséges kereteket jelenthet mind a korabeli német magánalkalmazottak, mind pedig az állami hivatalnokok munkaszituációjának elemzésében.

#### Az alkalmazotti szociológia kezdete: Emil Lederer

Az első világháborút megelőző korszak ideológiailag terhelt társadalomtudományi vitái során kifejtett szemléleti pozíciók (Marx és az ortodox marxizmus érvényességének felvetése; az "új közép-", a "köztes" vagy "ütköző" osztály koncepciója; munkaszituációnak a társadalom strukturális viszonylataival való összekapcsolása; a pozícióknak a gondolkodási és cselekvési orientációkkal együttesen történő vizsgálata) lényegében felvázolták a két háború közti ("weimari") korszak alkalmazotti szociológiájának koordinátáit. Crozier provokatív értékelése szerint ezen időszak – számos könyvben és nagyszámú tanulmányban is kifejezésre jutó – teljesítményei az érvelés tekintetében már nem sok újat hoztak, s valójában csak a korábbi téziseket próbálták meg illusztrálni. Továbbá elmaraszthalhatók a "kontextualítások" iránti túlzott érdeklődésük miatt is.<sup>33</sup>

Az alkalmazotti ("fehérgalléros") szociológia ilyen értelemben vett alkalmazott jellegűvé válásának (értsd: a korábbi elméleti állásfoglalások empirikus elemzésekre és gyakorlati döntésekre való lefordításának) hipotézisét a korszak fejleményei alátámasztani látszanak. Szaktudományos értelemben véve azonban a múlt század utolsó harmadától kezdve jelentkező szemléleti pozíciókat alighanem csak egy előkészítő szakasz részeként kell értékelnünk, s a weimari korszak teremti meg a szó szoros értelmében vett alkalmazotti szociológia alapjait. *Emil Lederer* munkássága egyfajta *összekötő kapocs* e kutatási terület első világháború előtti és utáni szociológiájában, s egyúttal hasznos esettanulmány Crozier hipotézisének tesztelésére is.

<sup>32</sup> Az analógia helytállósága mellett foglal állást *Somlai Péter* (Somlai, 1977. 52–78. p.). Kérdőjelek fogalmazódnak meg *Andics Jenő* művében. (Andics J.: A technikai haladás társadalmi problémái a gazdasági szervezetekben. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1977. 180–181. p.).

<sup>33</sup> "... elsősorban a fehérgallérosok létezésének külső feltételeit igyekeznek leírni abból a célból, hogy lehetséges reakcióikról elmélkedjenek, de igazából nem tesznek kísérletet annak megértésére, hogy ezek az alkalmazottak hogyan tapasztalják meg saját helyzetüket." *Crozier* (1971. 24. p.).

"A" kezdetet Lederer 1912-ben megjelent híres művétől<sup>34</sup> számíthatjuk, ami a tudományfejlődés logikája szerint természetesen "folytatás". Szerzője ugyanis kiindulópontként a *bernsteini nézetet fogadta el*, miszerint a marxizmus leegyszerűsíti a társadalomképet. Közelebbről: a dichotom osztálystruktúra sugalmazásával elmosza ill. elfedi a ténylegesen meglévő különbségeket. Elismerte ugyan, hogy az átfogó folyamatok a gazdaság (főként az ipar) számos területén eredményeztek tökekoncentrációt egyfelől és munkáslétszám-növekedést másfelől, de a polarizációs tézisnek jó néhány "köztes" *csoporthelyzet* mond ellent. A "bérkereső" (munkabéért dolgozó, "fizetett") alkalmazottak legtöbb csoportja ilyen helyzetben van: a munkások és a munkáltatók között helyezkednek el, s bár legalsó és legfelső rétegei összeolvadnak a munkássággal ill. a tulajdonos vállalkozókkal, a nagy többséget heterogenitásuk ellenére is ez a köztes helyzet jellemzi. A művezetők ideáltipikus példája mellett más (a kereskedelemben és az államigazgatásban dolgozó) alkalmazotti csoportokra való hivatkozással is szemléltette a se nem kétkezi munkás, se nem potenciális vállalkozó állapot sajátos vonásait. Társadalmi helyzetük lényegét a két alapvető osztályhoz való viszonyukban látta, s ellenükben definiálta őket egységes köztes osztályként.

Az elhatárolás természetesen elsősorban a szintén bérkereső pozícióban lévő munkásság viszonylatában vetett föl megválaszolóra váró kérdéseket. A munkafeladatok által igényelt képességek talaján a fizikai erő kifejtés kizárólagosságával vagy legalábbis dominanciájával jellemezhető munkássággal szemben az alkalmazotti munkafeladatok által igényelt *nagyobb intellektus-hányadot* (tehát lényegében a fizikai/szellemi dichotómiát) hangsúlyozta. Az általánosabb értelmű elhatárolás tekintetében azonban kilépett a munka világából a "kontextualitások" felé, nem az általuk ellátott funkciók rokonsága, hanem *társadalmi helyzetük hasonlósága* jelentette a legfőbb integratív tényezőt. "A társadalom értékelése, mely különleges helyzetüket meghatározza, nem (...) munkájuk jellegén alapul. Ellenkezőleg: a társadalom elsősorban az alapvető osztályokhoz, a munkaadókhoz és a munkásokhoz való viszonyuk alapján értékeli őket. Ez a két osztály közötti *közbülső helyzet* – e negatív jellegzetesség – nem pedig meghatározott technikai funkcióik képezik a fizetett alkalmazott társadalmi ismertetőjegyét. Ez adja társadalmi jellegét, s ez az, ami saját tudatában és a közösség értékelésében is tükröződik."<sup>35</sup>

Mindazonáltal Lederer nehéz helyzetben volt, hiszen integrálódás és differenciálódás, homogenitás és heterogenitás egyszerre jellemezte a különféle alkalmazotti csoportokat. Ezt az ellentmondást úgy oldotta fel, hogy "*kifelé*" elsősorban az *integratív* vonásokat, "*befelé*" viszont főleg a *differenciálódást* és a *heterogenitást* hangsúlyozta. Érdeklődésének előterében kétségkívül a társadalmi "kontextualitások" és

<sup>34</sup> Emil Lederer: Die Privatangestellten in der Modernen Wirtschaftsentwicklung. Tübingen, 1912. Ugyanakkor az általa szerkesztett "Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik" című folyóiratban már 1911-től kezdve rendszeresen és részletesen publikált az alkalmazotti kérdésről, különösen az AVG keletkezéséről. A törvénnyel kapcsolatos parlamenti felszólalások összefoglalása, továbbá doktori ill. habilitációs dolgozata is megtalálható művében. Erről és szakmai életútjáról lásd *Mangold* (1981, 20. p.), illetve *Carter* (1985, 20. p.). Átfogó értékelést ad Lederer 1912-es művéről és álláspontjáról J. Kocka: Marxist Social Analysis and the Problem of White-Collar Employees. State, Culture and Society, 1985. 1-2. winter, 137–151. p. Olyan úttörő jelentőségű munkának tartja, amely alakítólag hatott a későbbi évtizedek vitáira is.

<sup>35</sup> Idézi *Carter* (1985, 21. p.) Lederer fő műve 2. és 3. fejezetének angol fordítása alapján. (Emil Lederer: The Problem of the Modern Salaried Employee: Its Theoretical and Statistical Basis. W.P.A. Project no. 165-6999-6027, New York, 1937.).

összefüggések álltak. A belső heterogenitást is mindig úgy vizsgálta, hogy az gátolja-e a mi-tudat, az érdekérvényesítő kollektív cselekvés és a más osztályokhoz való egyértelmű viszony kialakulását. Alapállása az volt, hogy az alkalmazottak egészében véve – heterogenitásuk és az alapvető osztályokba való részleges beolvadásuk ellenére is – erősebb egységet mutatnak, mint azt "első pillanatra gondolnánk". Szerinte egyre inkább önálló csoporttá válnak, s ez nemcsak létszámbeli növekedésüknek tudható be, hanem annak is, hogy mindinkább képessé válnak sajátos érdekeik felismerésére és képviselésére. "Az alkalmazottak növekedésében egy új réteg felemelkedését látta, akik egyfelől átrendezik a kapitalista társadalom hagyományos osztálystruktúráját, másfelől pedig 'a politikai pártok hátában' keletkező hatalmas érdekszervezetek jelentőségét példázzák. Ezeken keresztül ugyanis az alkalmazottak erősen megváltoztatták parlament általi értékelésük funkciófeltételeit."<sup>36</sup>

Lederer 1912-es álláspontja tehát a következő: az alkalmazottak alapvető helyzetüknél fogva egy viszonylag egységes *köztes osztályt* alkotnak, s bár sok tekintetben kétségtelenül *nagyfokú heterogenitás* jellemzi őket, ám ez nem képes megakadályozni *egységes cselekvésüket*. Egyfelől tehát elhatárolódik a proletarizálódási tézistől és önálló aggregátumként kezeli az alkalmazottakat, másfelől viszont (szemben Schmoller interpretációjával) tagadja, hogy egy ideologikus teleológia szervezi őket afféle ütközőosztállyá. Számára itt egy, az autonóm cselekvés lehetőségét hordozó osztály, lényegében a "*harmadik erő*" megjelenéséről van szó.

A háborús vereséget és az 1918-as forradalmat követő válság munkanélküliséggel, inflációval és fizetéscsökkenéssel kísért drámai változást hozott az alkalmazottak helyzetében is, s ez korábbi álláspontjának felülvizsgálatára készítette Lederert. A *Jacob Marschak*-kal 1926-ban közösen írt tanulmányukban<sup>37</sup> az alapvető osztályok közti pozíció, vele együtt az autonóm cselekvés lehetetlenné válását diagnosztizálta, s lényegében az általa korábban támadott *proletarizálódási tézist* fogadták el.

Elemzésükben rámutattak, hogy *a válság* (pontosabban a háború) *előtti periódusban* az alkalmazottak számára – helyzetüknél és gyorsan növekvő létszámuknál fogva – adott volt a *háromirányú cselekvés lehetősége*. A munkásosztály számának ellensúlyozása, a bért munkásság erősítése a vállalkozókkal szemben, illetve a társadalmi közép erősítése (fellépés a tőkekoncentráció fékezése érdekében, a kisvállalkozók támogatása): ezen alternatívák közül az utóbbinak volt a legnagyobb esélye és vonzereje is. Többnyire polgári származásuk, a munkásokhoz képest nagyobb jövedelmük és magasabb társadalmi presztízisük, a vállalkozókkal való kapcsolatba kerülésük a munkaszituációban, továbbá a vállalkozóvá válás lehetősége "táplálják az alkalmazottak körében azt a törekvést, hogy megállítsák osztályuk anyagi és társadalmi hanyatlását és megőrizze az életszínvonalukat valamint presztízisüket".<sup>38</sup> Voltak olyan szövetségek (pl. a kereskedelmi dolgozóké), melyek azt is megengedték, hogy a munkáltatók is beléphessenek alapszervezeteikbe, ezáltal "kizárva a szakszervezeti harc (sztrájk,

<sup>36</sup> Mangold (1981. 21. p.). Mangold itt félreérthetetlen módon utal az "AVG-szindrómára", azaz az alkalmazotti szövetségeknek a kedvező törvényi szabályozás érdekében végzett eredményes nyomásgyakorló tevékenységére.

<sup>37</sup> "Der neue Mittelstand". In.: Grundriss der Sozialökonomik. IX. I. rész. Tübingen, 1926. 120–141. p. Angol fordításban: The New Middle Class. W.P.A. project no. 165-97-6999-6027, New York, 1937. Lásd Carter (1985. 219. p.).

<sup>38</sup> Lederer-Marschak (1937. 22. p.).



kollektív szerződés stb.) minden lehetőségét", s voltak olyanok is (főként a műszakiak), melyeket "erősen befolyásoltak a munkásmozgalom modern módszerei". Ám még ezek is következetesen távol tartották magukat a munkás szakszervezetekkel való mindennemű együttműködéstől, és elutasították azok szocialista ideológiáját.<sup>39</sup>

A *húszas évekre* vonatkozóan Lederer és Marschak diagnózisa gyökeres változást regisztrált – helyzetben és cselekvési lehetőségben egyaránt –, ám ami ennél sokkal szembetűnőbb: az alkalmazotti problematikát az ortodox marxisták álláspontjára emlékeztető *proletarizálódási elmélet*<sup>40</sup> keretében értelmezték.

Mivel magyarázzák Ledererek a nézetek radikális megváltozását? Az új helyzet legfőbb jellemzője az alkalmazottak számára a nem önálló foglalkozás, a szó szoros értelmében vett *alkalmazott-ság*, a *függőség* mozzanatának drasztikus kihangsúlyozódása lett, s ez előrevetítette egy lényegében – ha szervezetileg nem is, de – egységes munkavállalói tömb kialakulását: így az "új középosztály" megjelölés mind kevésbé volt helytálló.<sup>41</sup> "A fizetett alkalmazott 'középosztálybelisége' megfakult, s ő egyszerű bérmunkássá lett. (...) Közbülső helyzet az 'osztályok között' már nem lehetséges, s a függő alkalmazotti lét győzedelmeskedik minden hagyományon vagy osztály-hovatartozáson alapuló megfontolás fölött. Az, hogy a magán- és közalkalmazottak elfogadják a munkásmozgalom céljait és módszereit, valamint az állami alkalmazottak azon törekvése, hogy megváltoztassák az állammal szemben fennálló, a közjog [Vertragsverhältnis] által meghatározott alárendelt helyzetüket, azt jelzi, hogy a munkavállalók egységes rétege van kialakulóban."<sup>42</sup>

Mivel ezt a változást a társadalmi viszonyok átalakulása hozta magával, ezért Ledererek szerint mindez nem ideiglenes, hanem tendenciájában jóval túlnyúlik a keletkeztető történelmi szituáción, azaz a háborús vereséget követő gazdasági összeomlás korszakán. Az alkalmazottak és a munkásság szükségszerű összefogásának posztulálása csak logikus következménye volt az értelmezési keret áthelyezésének, azaz a "köztes osztály" koncepció helyébe lépő proletarizálódási tézisnek. Lederer és Marschak azonban ennél is tovább – lényegében az ortodox marxizmus felé – lépett: az osztálystruktúra leegyszerűsödéséről beszélve a társadalom egészére nézve tágitották ki szemléleti pozíciójuk érvényességét. Állításuk szerint a társadalmi csoportok háború előtti széles spektrumú rétegzettsége – mely szerintük elsősorban ideológiai alapokon nyugodott, s a gazdasági különbségek szerepe másodlagos volt – a húszas évekre főként azért szimplifikálódott, mert eltűntek a bérért dolgozó alkalmazottakat és a munkásokat elválasztó anyagi különbségek, s ezzel *ledőlt az organikus szövetség útjában álló válaszfal* is.<sup>43</sup> A társadalomszerkezet irányába tett kitérőjük tehát nem a teoretikus

<sup>39</sup> Carter (1985. 23. p.) Az idézet forráshelye: Lederer-Marschak (1937. 24. p.).

<sup>40</sup> Crozier értékelése szerint 1912-es művét követően "későbbi munkáiban Lederer egyértelműen Kautsky vonalát fogadta el. Ugy vélte, hogy a háború az alacsonyabb beosztású fehérgallérosokat és hivatalnokokat választásra kényszerítette, s ők a proletariátust választották." Crozier (1971. 25. p.).

<sup>41</sup> Lásd Mangold (1981. 22. p.).

<sup>42</sup> Carter (1985. 24–25. p.). Forráshely: Lederer-Marschak (1937. 25. és 45. p.). "A középosztály rétegeinek hihetetlen gyorsan végbemenő proletarizálódása, valamint a 'kétkézi' munkás' társadalmi státuszának emelkedése, s ezzel a munkás és a munkaadó közti távolság csökkenése erősebbnek bizonyult bármely osztálytradíciónál. A gazdasági körülmények, a politikai változások, a szakszervezetek elismerése, a társadalmi rendről alkotott minden hagyományos elképzelés megszűnése arra kényszerítette az alkalmazotti szervezeteket, hogy magukévá tegyék a munkásszakszervezetek céljait és módszereit." Lederer-Marschak (1937. 25. p.).

<sup>43</sup> Lásd Carter (1985. 25. p.).

analízisek gazdagítását jelentette, hanem ismételten csak a cselekvési lehetőségek számbavételét szolgálta.

Ez a *cselekvés-orientatív szemléletmód* sok tekintetben rokona az ideológiai nézőpontnak: a csoportok heterogenitását és ellentmondásos belső folyamatait nehezen képes kezelni. Ezek ugyanis azzal zavarják az általános érvényűnek illetve vonzóan logikusnak és egyszerűnek tűnő megállapítások érvényességét, hogy azokat rendre specifikációs kényszernek vetik alá. Bár Ledererek nem egy esetben érzékeltették az alkalmazottak belső heterogenitását és eltérő érdekeit,<sup>44</sup> ám a magyarázat sikere érdekében eltekintettek a zavaró körülményektől. A csoportra mint egységes egésze tekintettek, s a specifikációs csapda elkerülésével kísérelték meg álláspontjuk "immunizálását".

Analízisük és következtetéseik egy különös történelmi helyzet termékei voltak, s alighanem metodológiai hibaként kell értékelnünk, hogy ezt a helyzetet és a benne rejlő cselekvési lehetőségeket (elsősorban az alkalmazotti szervezetek radikalizálódását) általános érvényűként fogták föl.<sup>45</sup> A társadalomkutatói magatartáshoz adott esetben az is hozzátartozik, hogy a különös helyzet megváltozásával sor kerül a helyzethez kötődő nézetek korrekciójára is. Ez egy érthető és természetes mozzanata a munkának. Problémát az jelent, ha a korrekcióhoz ismételt *generalizálási törekvés* társul. A sors fintora, hogy Lederer később – a "különös helyzet" elmúltával – oly módon hajtotta végre saját nézeteinek korrekcióját, hogy ismét visszatért eredeti koncepciójához. Ezt némileg zavaró módon tette: egyfelől úgy bírálta az ortodox marxizmus álláspontját, mintha ő maga ebben a kérdésben intakt maradt volna, másfelől pedig ismételt generalizálással (társadalmi törvényszerűségekre való hivatkozással) magától értetődőnek tüntette fel újabb (azaz régi) álláspontját. "Az 'új középosztály' gyorsan fejlődött; az ortodox szocialista elmélet jóslata szerint a proletariátusba kellett volna olvadnia, ugyanakkor a konzervatívok egy lehetséges stabilizáló erőt láttak benne, a nagy tömegek proletárrá válásának ellensúlyát. Az új középosztály tulajdonképpen a társadalom új aggregátumát alkotta, méretét és jellegét tekintve is új jelenség volt. (...) Nem tekintették magukat proletárnak; tiltakoztak az azonos osztályba sorolás ellen. Valójában mély társadalmi szakadék választotta el őket, mivel egy erősen rétegzett társadalomban, ahol nagyon fontosak a társadalmi különbségek, a szomszédos osztályok e különbségek erősítésére törekszenek – annál inkább, minél nagyobb az összeolvadás esélye."<sup>46</sup>

Az alkalmazotti problematika megítélése során Lederer végül is mindig ugyanúgy jár el: a "*milyen a helyzet*" és a "*milyenek a cselekvési lehetőségei*" kérdéseket teszi fel. A válaszokat a csoport egészének szintjén adja meg, jórészt *eltekintve a csoporthelyzet belső differenciáltságától és ellentmondásaitól*. Következtetéseiben – finoman szólva – meglehetősen flexibilis, szorosan követi az alkalmazottak politikai pozícióinak

---

<sup>44</sup> "A magán- és közalkalmazottak növekvő száma miatt a magasabb társadalmi, képzettségi vagy anyagi státuszt elfoglalók igyekeztek egyfelől elkülönülni a tömegtől, másfelől pedig önállóan elérni céljaikat. Ezek a csoportok főleg arra törekszenek, hogy privilegizált helyzetet biztosítsanak a magasabb rangú állami alkalmazottaknak vagy a diplomásoknak. Így tehát jellegzetesen középosztálybeli konzervatív beállítottságúak." Carter (1985. 25–26. p.). Forráshely: Lederer-Marschak (1937. 41–42. p.). Az érdekek ütközését elsősorban azzal magyarázzák, hogy a magasabb rangú alkalmazottak egy része munkáltatói funkciókat is ellát.

<sup>45</sup> Erre vonatkozóan lásd Carter (1985. 26. p.).

<sup>46</sup> Carter (1985. 26. p.) Forráshely: E. Lederer: *The State of the Masses*. New York, 1940.

ingadozásait, s a különös helyzetek számára mindig egy átfogó tendencia alapját képezi. Ez pedig nem más, mint a *proletarizálódás* vagy a "*harmadik erő*" útja.

### Az alkalmazottak "a demokrácia és a fasizmus között"<sup>47</sup>

Úgy tűnik, hogy a fentiek a Crozier-féle értékelést támasztják alá. Ő azonban – valamilyen oknál fogva – a Lederer utáni fejlemények közül éppen azt a teljesítményt hagyta figyelmen kívül, mely elmarasztaló ítéletének ellentmondani látszik. A Lederer tanítvány *Hans Speier* munkásságát<sup>48</sup> – az alapirányultság hasonlósága ellenére – kevesebb ideologikus és több szociologikus vonás jellemzi, s különös erőssége, hogy következtetéseiben igyekszik követni a helyzet differenciáltságát is.

Speier elutasította az ideologikus nézőpontot, jöjjön az bármely oldalról is. A deduktív logikán alapuló kollektív cselekvési hipotézisek módszere helyébe a szociológiai analízis szempontjait állította. Az alkalmazottak egyfajta értelemben bérmunkások ugyan (tehát társadalmi és gazdasági érdekeik eltérnek a vállalkozókéitól), ám ebből azonban nem következik, hogy érdekeik azonosak lennének a kétkezi munkásokéval. Sőt: *erős belső rétegzettségük* miatt az érdekirányok egységéről sem beszélhetünk. Ez az alapállás határozza meg Speier további analízisének érvrendszerét is. A *funkció- és delegációelmélet* terminológiáját használva fejtette ki: az alkalmazottak korábbi helyzetét elsősorban az emelte a kétkezi munkások helyzete fölé, hogy azokat a funkciókat (tervezés, adminisztráció, ellenőrzés) látták el, melyeket eredetileg maguk a tulajdonosok végeztek. A helyzet fenntartását szerinte elősegítette az ilyen pozíciók viszonylagos ritkasága is. A "*tömegesedési*" folyamat következtében azonban szinte törvényszerűen következett be az alkalmazottak társadalmi szintjének süllyedése. Bár a töredék hányadot képviselő vezető állásúak helyzete még javult is, mindazonáltal a fenti funkciókat egyre inkább alárendelt tisztviselők rosszul fizetett hada látta el, "akiknek fizetése ugyanúgy terheli a beralapot, mint a munkásoké".<sup>49</sup> A proletarizálódási tendenciát valószínűsítette a munkásszármazású alkalmazottak arányának növekedése is.

A hatás azonban nem volt egyértelmű. A korábbi felsőbbrendűségnek a létszámnövekedés következtében történő megnyirbálódása hangsúlyossá tette a belső rétegzettséget, különösen származási és nemi alapon. Elsősorban a középosztályból származó férfiak számára teremtődött meg az elkülönülésre és a relatív felemelkedésre alapozott érdekirány érvényesítésének lehetősége. A belső rétegzettséggel – tehát objektív okokkal – magyarázta Speier, hogy az alkalmazottak meglehetősen eltérő színezetű szakszervezeti szövetségekre tömörültek.<sup>50</sup>

<sup>47</sup> Az alcímet J. Kocka hasonló című könyvétől kölcsönöztem (Angestellte zwischen Faschismus und Demokratie. Vandenhoeck und Ruprecht, Göttingen, 1977.).

<sup>48</sup> "Soziologie der deutschen Angestelltenschaft" címen 1933-ban lezárt tanulmánya politikai okok miatt már nem jelenhetett meg. Az eredeti kézirat első négy fejezete "The Salaried Employee in Germany" címmel jelent meg angol nyelven a W.P.A. project keretében (New York, 1939.). Részletek jelentek meg a Social Research című folyóiratban, melynek Speier titkára is volt ("The Salaried Employee in Modern Society", Social Research, New York, February 1934.). A mű végül is átdolgozott kiadásban teljes terjedelmében megjelent: H. Speier: Die Angestellten vor dem Nationalsozialismus. Ein Beitrag zum Verständnis der deutschen Sozialstruktur 1918–1933. Vandenhoeck und Ruprecht, Göttingen, 1977.

<sup>49</sup> Idézi Carter (1985. 27. p.).

<sup>50</sup> Speier szerint a harmincas évek elején az alkalmazottak 12 %-a (főként műszakiak, áruházi eladók, társadalombiztosítási igazgatásban dolgozók) szocialista irányzatú szervezethez tartozott, az ennél

Mi magyarázza azt, hogy túlnyomó többségük a többé-kevésbé *középosztálybeli elveket valló érdekszervezetekbe tömörült*, tehát helyzetét ily módon is megkülönböztette a kétkezi munkásokétól? A munka semmiképpen sem, hiszen nagy részükre jellemző, hogy egy részeire bontott folyamat egyes elemeit végzik csupán, s így mindannyian könnyen helyettesíthetők. A helyzet érzékelhető különbsége sokkal inkább a *társadalmi értékrendszerrel* magyarázható, "a társadalmi megbecsülés pluralizmusával, ami az uralomról alkotott különböző elképzelésekkel, a társadalmi rangokkal kapcsolatos eszményekkel, a kiválás és felemelkedés esélyeivel függ össze."<sup>51</sup> A német fehérgallérosoknak a társadalom általi magasabbra értékeltségét Speier a *hatalomhoz való közelségükkel* (a tőkések funkcionáriusaként részt kapnak a vállalkozói hatalomból, hazafias érzelmeiknek köszönhetően pedig osztoznak a hivatalos hatalomban) magyarázza, szerinte iskolázottságuk e szempontból nem meghatározó.<sup>52</sup> Természetesen tisztában van vele, hogy a hatalmi közelség formája és mértéke tekintetében az egyes alkalmazotti csoportok érintettsége egymástól jelentősen eltér, ám ez éppen hogy a hierarchikus viszonylatok helyzet-meghatározó szerepét jelzi.

A dichotom struktúrában való gondolkodás csak egyirányú cselekvési orientációkra enged következtetni, s már csak ezért sem alkalmas az alkalmazottak gondolkodási és cselekvési orientációinak értelmezésére. Az alkalmazottak nagy része ugyanis azáltal, hogy (főként a vállalatoknál) a munkaszervezeti hierarchia pólusai között foglal helyet, *egyszerre birtokol alá-, s fölérendelt pozíciót*. Tovább menve: jellemzi őket az is, hogy miközben a nagy többség süllyed a társadalmi ranglétrán, s helyzetében a kétkeziekhez közelít, *a süllyedőknek csak kis hányada szimpatizál a munkássággal*, a többiek a folyamatos presztízvesztés ellenére is *fenntartják és kinyilvánítják a középosztályhoz tartozás igényét*. Speier megelőlegezte a Lederer által (is) megvilágított összefüggést, miszerint a német alkalmazottak többsége a helyzetek közeledésével párhuzamosan "az őket a fizikai dolgozóktól elválasztó távolság fenntartására törekszik", ám Speier ehhez még azt is hozzáteszi, hogy még azon az áron is, ha ez a *nemzeti szocializmushoz vezet*.<sup>53</sup>

Ez egy olyan pont, amely tekintetében a korabeli német szociológia messze nem volt egységes. Sokan közülük a "hamis tudat" problémáját vélték felfedezni abban a kétségtelenül ellentmondásos jelenségben, hogy "sok alkalmazott helyzetének masszív rosszabbodása ellenére konokul tiltakozik, hogy a munkásság érdekeivel és szervezeteivel azonosítsák".<sup>54</sup> Ez fogalmazódott meg pl. Fritz Croner korai tanulmányaiban.<sup>55</sup> Más irányból indult el, ám új összefüggésbe helyezte a választás-problematikát *Simon Kracauer*<sup>56</sup> és *Carl Dreyfuss*.<sup>57</sup> Az ő tanulmányaik a

---

kisebb arányt képviselő magasabb beosztásúak a munkáltatókhoz közel álló tömörülésekhez tartoztak, a többség viszont a középosztály orientációjú szervezeteket választotta. *Carter* (1985. 28. p.).

<sup>51</sup> *Speier* (1934. 128. p.). Idézi *Carter* (1985. 28. p.).

<sup>52</sup> *Speier* (1934. 132. p.). Formalizált alakban: *Carter* (1985. 28. p.).

<sup>53</sup> *Speier* (1934. 133. p.). Idézi *Carter* (1985. 29. p.).

<sup>54</sup> *Mangold* (1981. 22. p.).

<sup>55</sup> Die Angestellten seit der Währungsstabilisierung. In.: ASS, 60. 1928, S. 103-146. Zur Theorie proletarischer Sozialpolitik. In.: Die Gesellschaft, 1930. I. kötet 41–55. p. Grundzüge freigewerkschaftlicher Sozialpolitik, Berlin, 1930.

<sup>56</sup> S. *Kracauer*: Die Angestellten. A tanulmány a Frankfurter Zeitung-ban jelent meg először, 1929-ben, majd rá egy évre monográfiaként is napvilágot látott Frankfurtban.

<sup>57</sup> C. *Dreyfuss*: Beruf und Ideologie der Angestellten. München, 1933. A tanulmány a "szociológiai kérdések ma" című sorozat második füzetében jelent meg. A harmadik füzetként Speier munkáját hirdették meg, a megjelenésre azonban már nem kerülhetett sor.

szociálpszichológiai dimenzió bevonásával kívánták valószínűsíteni, hogy az alkalmazottak végül is a proletariátust fogják választani. A szociológusok mindaddig csak a materiális létviszonyok (jövedelem, életmód, önállóság) megrendülésével támasztották alá a proletarizálódási tézist. Szerintük viszont "a fahégygallérosok nemcsak a gazdasági, hanem a lelki elidegenedéstől is szenvednek, mivel a tőkés rendszerben nemcsak munkaerejükkel, hanem személyiségükkel is dologként bánnak".<sup>58</sup>

A közismert fejlemények nem igazolták azokat a várakozásokat, hogy az alkalmazottak a margóra kerülve szembefordulnak a rendszerrel és a munkássággal közös harcba kezdenek. Erőteljesebben érvényesültek a más irányú, közelebbről a nemzeti szocializmus felé tájékozódó választások. A korai elemzők elsősorban az alkalmazotti középosztály alsó rétegeinek – Crozier kifejezésével élve: az "álgalléros proletároknak" – nagyfokú affinitását emelték ki.<sup>59</sup>

Hans Speier szinte mindmáig tartó vita magját vetette el az által, hogy rámutatott az alkalmazotti problematika és a fasizmus kapcsolatára.<sup>60</sup> Fasizmus-tézise arra enged következtetni, hogy az adott történelmi helyzetben szükségszerűnek vagy legalább is nehezen elkerülhetőnek látta az alkalmazottak többségének a fasizmussal való találkozását, sőt szerepét a fasizmus uralomra segítésében. Az összefüggés történelmi tény, a magyarázat tekintetében azonban aligha elégséges a társadalmi lecsúszás és a munkásságba való beolvadás veszélye által kiváltott törvényszerű reakcióról beszélni. A más fajta részmagyarázatok<sup>61</sup> között megvizsgálásra érdemesnek mutatkozik pl. a szocializáció és a fasizmus kapcsolata, az, hogy a kortárs német társadalomban zajló szocializációs folyamatok (különösen az alkalmazottak rétegspecifikus szocializációja) mennyiben teremtettek kedvező befogadó közeget a tekintélyelvű megoldások iránt.<sup>62</sup>

---

<sup>58</sup> Crozier (1971. 26. p.).

<sup>59</sup> Crozier (1971. 26. p.). Daniel Guérin: *Fascism and Big Business*. New York, 1973. (előszőr 1939-ben jelent meg). A "hívő" marxista Guérin szerint a középosztály a munkásságban csalódott, mert az nem tudott kiutat találni a válságból, s így hozzájárult a bizonytalanság fenntartásához. (Guérin, 1973. 50. p.).

<sup>60</sup> Lásd pl. Martin Kronauer, Mihály Vajda, Robert Jackall: *German White-Collar Workers and the Rise of Hitler* by Hans Speier. *International Journal of Politics, Culture and Society*, 1988. 1,3, Spring, 431–442. p. *German White-Collar Workers before the Rise of National Socialism: An Interview with Hans Speier*. *International Journal of Politics, Culture and Society*, 1990. 4,2, Winter, 197–207. p. Richard Hamilton: *Die soziale Basis des Nationalsozialismus. Eine kritische Betrachtung*. In.: J. Kocka (Hg.) *Angestellte im europäischen Vergleich*. Vandenhoeck und Ruprecht, Göttingen, 1981. 354–375. p.

<sup>61</sup> Ilyen másfajta magyarázatot fogalmazott meg Ernst Mandel Trockij műveihez írt bevezetőjében (Trockij gondolataira támaszkodva): "A fasiszta csoportok eleinte a kispolgárságnak csak legeltőkéltebb és legelkeseredettebb tagjait (az 'örülteket') olvasztják magukba. A kispolgárság tömegei, valamint az öntudatra nem ébredt és szervezetlen munkások – főként a fiatalok – általában a két tábor között ingadoznak. Ahhoz a csoporthoz húznak, amelyik a legtöbb bátorságot és eltökéltséget mutatja. A befutóra akarnak tenni." Ernest Mandel: *Introduction to Trotsky*. In.: Leon Trotsky, *The Struggle Against Fascism in Germany*, London, 1975. XXII. Az "új középosztály" jellemzése során Theodor Geiger 'magyarázó-nyalábként' kezelte a szociális és politikai problémákat, valamint a nemzeti szocializmus felemelkedését. A nemzeti szocializmus rendi-társadalmi ígéretének számos alkalmazottakra gyakorolt erőteljes hatását azzal magyarázta, hogy a mentalitásukban lévő rendies elemek gyakran gyűlölködésben jelennek meg, annál hevesebben, minél inkább meghazudtolja és elfojtja azokat reménytelen függő helyzetűt. T. Geiger: *Die Soziale Schichtung des deutschen Volkes*. Stuttgart, 1932. Változatlan utánnymomás Stuttgart, 1967., Darmstadt, 1972. 104. p. Erre vonatkozóan lásd Mangold (1981. 23. p.).

<sup>62</sup> A paternalista szervezetben meginduló modernizáció kapcsán írta Somlai Péter, hogy a német társadalom tekintélyelvű alapuló intézményeiben (pl. a hadseregben) az újonnan jövők között pusztán reprodukálni kellett a szocializáció során már elsajátított értékeket és beállítottságokat ("parancs és engedelmeség kölcsönös elvárását"). Somlai (1977. 36. p.). A századforduló időszakától kezdve a társadalmi

Speier fasizmus-tézise tehát csak az egyik – s az alkalmazottak egy részére érvényes – lehetséges magyarázat.

A német alkalmazottak szociológiája a század harmincas éveire is megőrizte – egyfajta szemléleti keretet jelentő – nemzeti sajátosságát: az alkalmazottak munkaszituációját, életviszonyait, gondolkodási és cselekvési orientációit a társadalomszerkezetre vonatkozó elméleti előfeltevések és a politikai "kontextualitások" függvényében vizsgálta. Ez a tradíció három-négy évtizeden át megőrződött ugyan, csak éppen *a nemzeti szocializmus uralomra jutásával maga az alkalmazotti szociológia szűnt meg létezni*. Reprezentánsainak nemcsak társadalomkutatói tevékenységében, hanem további életútjában is meghatározó szerepet játszott a politika: Lederer, Speier, Kracauer és Dreyfuss az Egyesült Államokba, Croner Svédországba, Geiger pedig Dániába emigrált. Ez bizonyos időre a német alkalmazotti szociológia végét jelentette.<sup>63</sup>

## IRODALOM

- Anderson, Gregory, Angestellte in England 1850 bis 1914. In.: J. Kocka (szerk.) 1981. 59–73. p.
- Andics Jenő, A technikai haladás társadalmi problémái a gazdasági szervezetekben. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1977.
- Bain, George Sayers–Price, Robert, 'Who Is a White-Collar Employee?' – British Journal of Industrial Relations, vol. X. n<sup>o</sup>. 3.(November 1972.) 325–339. p.
- Berényi Gábor: Egy liberális szocialista. Eduard Bernstein írásai elé. Medvetánc, 1984.4.–1985.1. 169–180. p.
- Berger, Ulrike–Offe, Claus, Das Rationalisierungsdilemma der Angestelltenarbeit. In.: J. Kocka (szerk.) 1981.
- Bernstein, Eduard, A szocializmus előfeltételei és a szociáldemokrácia feladatai. (Részletek). Medvetánc 1984.4.–1985.1.
- Carter, Robert, Capitalism, class conflict and the new middle class. Routledge & Kegan Paul, London/Boston/Melbourne/Henley, 1985.
- Croner, Fritz, Die Angestellten in der modernen Gesellschaft. Frankfurt/Wien, 1954. Salaried Employees in Modern Society. International Labour Review, LXIX. February, 1954. 97–110. p.
- Crozier, Michel, The World of the Office Worker. The University of Chicago Press, Chicago/London, 1971.
- Feleky Gábor, A 'fehérgallérosok' szociológiai kutatásának történetéhez. Szociológia, 1988. 4. 433–453. p.
- Feleky Gábor: A munkaszituációtól a strukturális viszonylatokig. A 'fehérgallérosokra' vonatkozó funkció- és helymeghatározások a szociológiában. Szeged, 1993. (kandidátusi értekezés).
- Feleky Gábor: A 'Marx-Weber erőter' történetéhez. Társadalomkutatás 1995. 1–4. 70–93.
- Handke, Horst, Munkamegosztás és foglalkoztatottsági struktúrák. (Adalék az emberi termelőerő fejlődéséhez Németországban 1871 és 1918 között). Történelmi Szemle, 1981. 3. 493–507. p.
- Hyman, Richard, – Price, Robert (szerk.), The New Working Class? White-Collar Workers and their Organizations. Macmillan, London/Basingstoke, 1983.
- Kautsky, Karl, Az erfurti program. Kossuth Könyvkiadó, 1982.
- Kocka, Jürgen, (szerk.), Angestellte im europäischen Vergleich. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 1981.
- Kocka, Jürgen, Angestellte zwischen Faschismus und Demokratie. Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 1977.
- Lederer, Emil, Die Privatangestellten in der Modernen Wirtschaftsentwicklung. J.C.B.Mohr/P.Siebeck, 1912.

---

élet szerkezetváltozásai leképeződtek a szocializáció terén is, ám a tekintélyelvű beállítottságnak a család és az iskola által támogatott dominanciáját nem törte meg.

<sup>63</sup> Mangold (1981. 24. p.).

*Mangold, Werner, Angestelltengeschichte und Angestelltensoziologie in Deutschland, England und Frankreich. In.: J. Kocka (szerk.) Angestellte im europäischen Vergleich. Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 1981. 11–38. p.*

*Somlai Péter: Hivatalnoki szervezet és intenzív iparosítás. Akadémiai Kiadó, 1977.*

*Speier, Hans, Die Angestellten vor dem Nationalsozialismus. Ein Beitrag zum Verständnis der deutschen Sozialstruktur 1918–1933. Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 1977.*

*Szentpéteri István, A szervezet és a társadalom. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp. 1985.*

*Weber, Max, Gazdaság és társadalom. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1967.*

*Weber, Max, Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai. 1. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1987.*

*Weber, Max, Gazdaság és társadalom. 2/1. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1992.*

*Weber, Max, Kapitalizmus és agrártársadalom Németországban. In.: M. Weber: Gazdaságtörténet. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1979. 475–495.*

## GÁBOR FELEKY

### ESTATE ORIENTATION AND LEGAL FIELD (Starting the Sociology of "White-Collar" Workers in Germany)

#### (Summary)

There are many different theories related to the functions and positions of the "white-collar" workers within the social structure. A significant degree of heterogeneity can be observed not only in the positions of white collar workers, but in interpretations attached to those positions.

Theories differ from each other in delimitation (under what conditions are the frontiers of this aggregate identified as 'downwards' and 'upwards'); in definition (is it an occupational group, a social stratum, or a class?); and in description (what are its characteristics?).

There are three approaches to the analysis of "white-collar" workers: functional, structural and action theory. From the structural and action-theory perspectives, there are reconstructions of theories dating from the end of the 19th century to the present (in this theme there were usable works of Crozier, Mangold, Carter and Hyman and Price). Within this perspective there are three stages.

The first and longest stage was represented only by German sociology until the middle of the current century. It included Marx and K. Kautsky's "proletarianization" thesis; Schmoller's "Mittelstand" theory; Lederer's "third-power" conception, and Speier and Geiger's "fascism" thesis.

This stage is reconstructed, described and analysed in this paper. It is the author's opinion that an intervening theoretical sphere is absent. This intervening sphere could better explain the relationships theory and fact, structure and action, individual and group, and micro and macro levels. The goal of this research is to provide an integrated micro-macro level interpretation to the phenomenon of "white-collar" workers.





## **A munkavállalói résztulajdonosi program (MRP) törvény alkalmazásának gazdasági, szociológiai és szervezeti hatásai**

### **Szakirodalmi áttekintés**

A II. világháború óta eltelt időszakban jelentős teret nyert nemcsak a szakirodalomban, hanem ezzel együtt természetesen a gyakorlatban is az az irányzat – időnként már azt mondhatni: mozgalom – amelynek egységes címszavaként leginkább a munkahelyi és szervezeti demokratizálást fogalmazzák meg. Amióta szervezetek léteznek, mindig felmerül az a kérdés, hogy hogyan oldják meg a dolgozók ösztönzését, szervezet iránti elkötelezettségük növelését, hiszen már a 10-es évek óta ismert, hogy ez igen komoly termelési tényező. Már a múlt század végén, e század elején megjelent az ösztönzésnek az a formája, hogy a dolgozók részére vállalati részvényeket juttatnak, illetve más módon próbálják érdekeltté tenni őket a szervezet egészének működésében.

A II. világháború óta a szervezeti demokratizálás a legkülönbözőbb módszereket, technikákat és elveket hozta felszínre és dolgozta ki. A megoldások a munkahumanizálástól a munkacsoporton belüli demokratizáláson keresztül a szervezet feletti ellenőrzés kiépítésének különböző módszereiig terjedhetnek. (Tolnai, 1982.; Lindholm és tsai, 1983.; Szamuely, 1980.)

A dolgozók szervezet feletti ellenőrzése tulajdonképpen úgy is tekinthető, mint a szervezeten belüli demokratizálás legmagasabb szintje. A továbbiakban még foglalkozunk azzal a kérdéssel, hogy a szervezeti demokratizálás, illetve annak fogalma a dolgozói ellenőrzés kialakításának és kialakulásának formáitól függően nem mindig a leghatékonyabb módon használható fogalom. Különösen akkor nem, amikor pl. egy krízisbe került vállalat újfajta hatalommegosztás kialakítására kényszerül, amely már jellegében más, mint amikor egy menedzsment a szervezetet demokratizálja. Éppen ezért – vagyis a lehetséges eltérő értelmezések miatt – sokkal szerencsésebbnek tartjuk a demokratizálás szó helyett a szervezet feletti kontroll kialakulását, a hatalommegosztás különböző módszereinek létrejöttét. (Levine, 1990)

A szervezeti működés és a szervezet feletti ellenőrzés kialakulásának legalább három típusát lehet megkülönböztetni. Ezek a következők:

1. *Olyan erőszakos szervezet jön létre a szervezeten belül, amely a vezetést tárgyalási pozícióra kényszeríti.*

Ilyen szakszervezetek létrejöhetnek pl. krízishelyzetekben, vagy egyéb szervezeten belüli sajátos konfliktushelyzetekben. Amennyiben a szakszervezetnek

jelentős hatalmi eszközei állnak rendelkezésre, hogy vagy agresszíven, irritánsan, együtt fellépjen, vagy pedig más módszerekkel megbénítsa a szervezet működését, akkor az irányítás rákényszerítheti a hatalommegosztásra vagy adott konkrét döntésekben, vagy egészen erős pozíció esetén még arra is, hogy e hatalommegosztást a kollektív szerződésbe vagy a belső működési rendbe is beépítse (Crouch, 1982.)

## *2. Részvételi rendszer kialakítása a szervezeten belül.*

A modern részvételi rendszerek gyökerei a német ún. együttes döntési rendszerre vezethetők vissza, amely a II. világháború után alakult ki a bányászatban és a nehéziparban. Ennek lényege, hogy paritásos elven, a dolgozók képviselői bekerültek a vállalatok irányításába. Ezzel befolyást, hatalmat, információt, a döntésekbe való közvetlen beleszólást, és egyben részvételt értek el. Azóta is nagy vitát vált ki ez a megoldás. A részvétel az igazgatótanácsokban, felügyelő bizottságokban részben jelentős lehetőséget ad a szakszervezeteknek, vagy az alkalmazottaknak arra, hogy befolyásolják a szervezet működését. Másrészt – és különösen egyes szakszervezetek, pl. a nyugat-európai szocialista jellegű szakszervezetek – bírálják ezt a megoldást, ezzel ugyanis elveszíti a szakszervezet bírálati lehetőségét, hiszen a szervezeti döntések meghozatalában való részvétellel egyben felelősséget is vállal a döntésekért. (Lásd pl. Szamuely, 1992.)

## *3. Munkavállalói tulajdon szerzése a vállalaton belül.*

A szervezeti kontroll lehetséges változatainak tulajdonképpen a tulajdonosi pozícióba történő kerülés legkonkrétabb, leghatározottabb, legegységelműbb formája. A dolgozók tulajdonjogi helyzetbe kerülése tulajdonképpen egyfajta hatalommegosztás, különösen akkor, ha a dolgozóknak biztosított tulajdoni hányad jelentős és olyan formájú, hogy ez számukra lehetőséget biztosít tulajdoni jogok gyakorlására is. Ez ugyanis nem minden részvényformánál biztosított. Az amerikai tapasztalatok arra mutattak rá, hogy számos nagyvállalat él azzal a lehetőséggel, hogy dolgozóinak részvényvásárlási kedvezményt adjon, vagy ingyenesen részvényhez juttassa őket, de a juttatott részvények nagysága általában messze az 1 % alatt marad.

A dolgozók tulajdonhoz való juttatása számos okból történhet. Leggyakoribb a motivációs indok, és ilyenkor a dolgozói tulajdon csak minimális százalékot ér el. Külön érdekes változatok azok, ahol pótlólagos tőkebevonásra van szüksége a szervezetnek, pl. bizonyos krízisek áthidalására, és ekkor ezt megteheti kölcsön konstrukcióban (dolgozói pénzügyi alapok, pl. nyugdíjalapok vállalatba való befektetésén keresztül, vagy kölcsönzésen keresztül), és megteheti úgy is, hogy a tőke bevonást tulajdonátadással "hálálja meg". Szervezetek leépítésnél többször alkalmazott módszer az, hogy a leépítendő szervezeti egységet, műhelyt kedvező feltételekkel, akár vállalati garanciával is eladják a dolgozóknak. Ez szintén a tulajdonhoz való juttatás egyik módszere. Végül ismert az a megoldás is, amikor a dolgozók a vállalaton belül többségi tulajdonra tesznek szert valamely konstrukcióban, vagy akár a vállalat 100 %-ának tulajdonosává válnak.

Toscano (1983) a munkavállalói tulajdonlás három alapvető típusát különbözteti meg:

1. Közvetlen tulajdonlás: ez olyan forma, amelyben a dolgozók közvetlenül és személyesen rendelkeznek részesedéssel a vállalat tulajdonából.

2. Munkavállalói részvényprogram alapján szerzett tulajdon (employee stock ownership plans – ESOP): ez olyan megoldás, ahol a dolgozók anélkül szereznek

részesedést a vállalati tulajdonban, hogy személyileg ilyen részesedést szerezni. E tulajdonlás megszerzésére a dolgozók által létrehozott szervezet hivatott. E tulajdoni konstrukció magyar megfelelője a tanulmányunkban is használt munkavállalói részvénytulajdonosi program, vagy rövidítve: MRP.

3. Termelő szövetkezetek: ezek olyan tulajdoni formák, ahol a struktúrába be van építve az, hogy a munkavállaló részben a tulajdonos, részben pedig tag a vállalatban, és ezzel szervesen összefügg a dolgozók szervezet feletti demokratikus kontrolljának kiépítése és működtetése.

A dolgozói tulajdonlás különböző formáit és változatait 8 kritérium alapján értékelhetjük. Ezek a következők:

a) A részvények szerepe a szervezet működésében.

b) Azok a formák, ahogy a részvények eladhatók és megszerezhetők a munkavállalók által.

c) Azok a megoldások, ahogy a részvényeket kezelik, tartják.

d) Annak feltételei, hogy a dolgozók az alkalmazásuk idején, és az alkalmazásuk után hogyan adhatják el vagy ruházzák át részvényeiket.

e) Azok a feltételek, amelyek arról szólnak, hogy az újonnan belépő dolgozók hogyan juthatnak tulajdonhoz.

f) A részvények tulajdonlásával kapcsolatos koncentráció lehetőségei és korlátai.

g) Milyen feltételekkel szerezhet egy külső befektető részesedést a vállalatban.

h) A szervezeten belüli döntéshozatal alapelvei.

A dolgozói kivásárlásnak különböző indokai, motivációi ismertek. Az első ilyen megemlíthető indok az, amikor e mögött tulajdonképpen rejtett vezetői kivásárlás, vagy külső befektető kedvezményes befektetési lehetőségnek elrejtése húzódik meg. Fischer (1991) cikkében éppen olyan esetekről számol be, amikor a vállalat privatizációja során egy külső befektető és a menedzsment adott esetben egy bankkal összefogva, rendkívül kedvező áron tudott részvényeket vásárolni, miközben a dolgozók nyugdíjalapja pl. rendkívül drágán, az előző csoport által fizetett ár három-négyszeresén vásárolta meg a részvényeket. Ezzel a dolgozók létbizonytalanságba kerültek, s a tényleges befektetett tőkéktől teljesen eltérő tulajdoni arányok alakultak ki.

Egy másik indok ami közrejátszik a dolgozói tulajdoni szisztémák kialakításakor az, hogy ilyen esetben a termelékenység, a vállalat teljesítőképessége javul. E téren rendkívül ellentmondásosak az eredmények. Weitzman és Kruse a tulajdoni szerkezet, a dolgozói tulajdonlás és a termelékenység kölcsönhatását vizsgálta. Több mint 200 különböző kutatási eredmény összehasonlítása után azt találta, hogy inkább pozitív mint negatív hatása van e tulajdonformának a termelékenységre, de tanulmánya e kérdésben igazából nem tudott a pozitív összefüggésekkel kapcsolatosan egyértelmű bizonyítékokat felsorakoztatni. Általában is azt tartja a szakirodalom azonban, hogy a dolgozói tulajdonvásárlásoknál a dolgozók részéről nem a profit motiváció az elsődleges, hanem a munkahely megtartását emeli ki elsődleges célként. Így pl. az ilyen típusú dolgozói tulajdonvásárlások egyik nemzetközileg leszűrhető tapasztalataként kiemeli, hogy különösen a kisebb mérvű kivásárlásokkal a nagy munkanélküliséggel sújtott térségekben lehet találkozni, ahol mind a gazdasági, mind a társadalmi költsége igen jelentős az elbocsátásnak, a munkahely bezárásának. Ilyenkor gyakran külső politikai segítséget is kap a kivásárlás, mint pl. történt olyan nagy vállalatnál, mint a Kraislernél. A szerzők megjegyzik, hogy a munkahely megtartása a

legfontosabb motiváció a dolgozói kivásárlásokban és tulajdonszerzésben, s akár jövedelemcsökkenést is elviselnek csak azért, hogy az alapcélt megtartsák.

A szerzők megjegyzik, hogy megfigyelhető nagyon sok helyen a termelékenység növekedése, abban az értelemben, hogy csökkennek a minőségi problémák, javul a szervezeten belüli munkafegyelem.

Hrainsay és munkatársai (Options for Workers: Owner or Employee; megjelent a Jenkins és Poole által szerkesztett: New Forms of Ownership, 1990. kötetben), jól működő vállalatoknál az ösztönzés érdekében elindított munkavállalói tulajdoni program során megvizsgálták a dolgozók motivációját, azt, hogy miért lépnek be a programba. Azt találták, hogy az első számú belépési indok, melyet a legfontosabbnak tekintettek a dolgozók az volt, hogy a befektetési formának számukra nem volt kockázata. A második legfontosabb érdekként pedig a realizálható pénzügyi hasznot tekintették.

Érzelmelhetően kisebb súllyal vették számításba azt, hogy ezzel vállalati részvényt tudnak vásárolni, és tulajdonosokká válnak, valamint azt, hogy ez könnyű megtakarítási forma és lehetőség számukra.

Végül több szerző (pl. Gunn, 1984; vagy Rosner, 1991) kiemeli azt, hogy a dolgozói tulajdonvásárlás részben gazdasági, részben politikai kérdéseket is felvet. Ezért a dolgozói tulajdonszerzés közvetlen és közvetett motivációi között mindig meg kell említeni azt, hogy abban az országban, amelyről szó van, milyen a politikai hangulat, milyen mértékben támogatják a politika és jog eszközeivel, vagy éppen fellépnek ellene. Mint Szamuely (1992) az 1970-es évek Svédországi törekvéseit tárgyalva rámutat arra, hogy akkor egy olyan dolgozói tulajdonlási formát próbáltak megvalósítani (pontosabban szakszervezeti tulajdonlási formát), amelyben a dolgozók a szakszervezeteken keresztül egyre nagyobb mértékben vállalati tulajdonosokká váltak volna. Ennek pénzügyi alapját a vállalatok által befizetett pótdó képezte (volna). A munkaadói és tulajdonosi szervezetek kemény ellenállásán azonban a törekvés megbukott.

Összefoglalóan megállapítható, hogy a dolgozói tulajdonlás kialakítása ismert, mind a jobban működő, mind a problémás vállalatok körében. A jobban működő vállalatok esetében a vezetés próbálja ezt az eszközt felhasználni az alkalmazottak motivációjára. A dolgozói tulajdonvásárlás pótlólagos tőkebevonást és a munkahely megtartását jelenti. Mindegyik változatnál megfigyelhető azonban az a tulajdonosi, illetve menedzseri törekvés, hogy elkülönítsék a tulajdonszerzést, a szervezet irányítása feletti kontrolltól.

E kérdés szélsőségesen azokban a kivásárlási formákban jelenik meg, ahol a kialakult helyzetet a menedzsment manipulációs lehetőségként fogja fel és megpróbál – gyakran külső partner bevonásával – a részvényvásárlási árak manipulálásán, vagy a belső profit elosztási arányok mesterséges kialakításán keresztül jelentős extrahasznot húzni, mind a jövedelmek elosztása, mind pedig a szervezet irányítása feletti kontroll terén.

## 1. A kutatási terep

Az MRP törvény hatályba lépése óta eltelt három év nemcsak történelmi mércével mérve rendkívül rövid idő, de még az egyes cégek történetében is rendkívül rövid intervallum, különösen, ha figyelembe vesszük a privatizáció komoly körülményeit, előkészítést igénylő közgazdasági, jogi és szociológiai kondícióit, illetve imperatívuszait. Mindazonáltal előjáróban megállapíthatjuk, hogy hazánkban nemcsak a mintegy hetven MRP konstrukciójú cég létezése, de a mi empirikus vizsgálati tapasztalataink is azt igazolják, hogy – a diszfunkcionális mozzanatok a természetes módon jelenlévő konfliktusok és a tapasztalatlanság dacára – életképes, ígéretes privatizációs formáról van szó. Az általunk vizsgált szervezetek is olyan "tanulási folyamat" résztvevői, amelynek során mintegy "kitapogatják" az MRP lehetőségeit és korlátait.

Kutatásunk során azt tűztük ki célul, hogy e rendkívül göröngyös és gazdaságtörténetileg is egyedülállóan konfliktusos helyzetben tapasztalatokhoz jussunk az MRP gyakorlatáról, a tulajdoni változás társadalmi-szervezeti hatásairól.

A kutatás folyamatában az alábbi módszerekkel és technikákkal dolgoztunk.

- *dokumentumelemzést* végeztünk (jegyzőkönyvek, tájékoztatók, MRP alapszabályzatok, közgyűlési anyagok stb. alapján),
- egyéni és csoportos *interjúkat* készítettünk MRP tagokkal, az ügyvezetőségek tisztviselőivel, valamint a menedzsment képviselőivel,
- *esettanulmányok* készültek a terepül szolgáló öt vállalatról,
- kérdőíves ismeret- és véleménykutatást végeztünk egy véletlenszerűen kiválasztott 202 fős vállalati mintán,
- a cégek ún. "kemény adatai" – legfontosabb gazdasági-pénzügyi mutatói – alapján *ökonómiai analízist* végeztünk.

## 2. Az MRP és egyéb munkavállalói tulajdonosi formák kialakulásának előzményei és a vállalati működés főbb tapasztalatai a kutatás terepein készült esettanulmányok alapján

Az esettanulmányok alapján megállapítható, hogy a rendszerváltás, a gazdasági átalakulás, a piaci lehetőségek beszűkülése miatt mindegyik cég válaszául elé került az utóbbi években.

Noha a kiválasztott öt cég profilja jelentősen eltér egymástól, hiszen az árutermeléstől, a szolgáltatáson át a kereskedelemig eltérő tevékenységet folytatnak, a felmerülő problémák – a sajátosságok dacára – sok hasonlóságot mutatnak.

A külföldi tőkéhez, a külföldi tulajdonlás lehetőségéhez való viszony kihívásai felgyorsították az átalakulás folyamatát, mérlegelni kellett a szóba jöhető privatizációs alternatívákat.

A külföldi cégek szándéka és taktikája eltérő volt. A "P" iránt sok külföldi cég érdeklődött, de hamar kiderült, hogy nincs közöttük igazán komoly jelentkező. Joggal merült fel a gyanú, hogy a gyárat csak azért vennék meg, hogy előbb vagy utóbb bezárják, ilyenformán növelve valamelyik külföldi cég hazai piaci részesedését. A gyártmányfejlesztés terén dolgozó műszakiak külön is fenyegetettnek érezték magukat

annyiban, hogy ha meg is marad a gyártás, minden valószínűség szerint megszűnik a fejlesztés, egyszerű licence adaptációra és végrehajtott feladatokra lesznek kárhozthatva.

Az "O"-nál is megjelent több külföldi befektető (amerikai, japán, francia, olasz), de úgyszólván minden esetben felmerült, hogy a külföldi befektetők nem biztosították volna a dolgozók foglalkoztatását, s átstrukturálták volna a vállalat eddigi tevékenységét. Sőt olyan befektető is akadt, amelyik tulajdonképpen a saját termékei forgalmazására szerette volna megszerezni a városok legjobb helyein lévő üzleteket.

Az "A" kereskedelmében komoly külföldi érdeklődést tapasztaltak, de hamar kiderült, hogy a magyar piacot és ízlést nem ismerik, hajlamosak arra, hogy megpróbálják a külföldön másod-, sőt harmadosztályúnak minősülő árukat drágán "rásózni" a hazai vevőkre. Az "A" felismerte cége jól bejárattott imédszének, piacismeretének, differenciált áruválasztékának értékét, s az adott helyzetben megnőtt a vállalat "önbecsülése".

A "G" a külföldi érdeklődők különböző típusait figyelhette meg. Az egyik típus olyan nagyobb külföldi cég volt, amelyik az itt bejárattott, nevet szerzett hazai céget akarta felhasználni, hogy tevékenységét erre az új piacra kiterjessze, ez esetben tehát gyakorlatilag piacvásárlásról lett volna szó. A másik típusú érdeklődés kizárólag csak a helyiségekre, ezek megvételére irányult. (Úgy gondolták, hogy pl. a vállalat "O" jó helyen lévő 300 m<sup>2</sup>-es helyisége bármilyen egyéb célra pl. – pl. masszázs-szalón, étterem – is rendkívül jól használható lenne.) A harmadik típus úgy képzelte, hogy mivel pl. Németországban sokkal drágábban jut céghez, cégbefektetési lehetőséghez mint Magyarországon, azért felvesz valamilyen kedvezményes hitelt, beszáll a vállalatba, társtulajdonossá válik és más dolga sem lesz, mint felvenni saját részesedését. Tulajdonképpen azt szerette volna, ha őt tartja el a vállalat.

Ebbe az egzisztenciális, érdekeltségi és lélektani szituációban vetődött fel, "robbant be" az MRP privatizációs lehetősége. A piacok, a fizetőképes kereslet beszűkülése, a munkanélküliség rohamos növekedése, az általános létbizonytalanság, az életszínvonal állandó csökkenése jelentette azt a makro-társadalmi és gazdasági környezetet, aminek "túlnyomása" alatt sürgősen lépni kellett.

Az MRP biztosította azt a törvényes lehetőséget, hogy a "munkavállalók elhatározásuktól függően, az őket foglalkoztató gazdasági társaságban szerzett formában és kedvezményes módon tulajdonosi részesedést szerezhessenek" – miként az MRP tv. preambuluma fogalmaz.

Ezt követően sokoldalú előkészítő munka kezdődött. Az ÁVÜ, tanácsadó és vagyonértékelő cégek, az MRP Egyesület, a Rész-Vétel Alapítvány, bankok, ismert szakértők, a cégek menedzsmentje és dolgozói bonyolult előkészítő folyamat szereplőivé váltak.

Végül is a vizsgált 5 vállalat közül "A", "O" és "P"-nél alakult MRP, a másik kettőnél még a törvény születése előtt más dolgozói tulajdonlás jött létre.

Az "O"-nál egy "közjáték" adódott. Az igazgatótanácsról való szavazás meglepetéseket hozott. Az MRP-tagok éltek tulajdonosi jogosítványaikkal és a régi vezérigazgatót nem erősítették meg pozíciójában, kénytelen volt távozni posztjáról és a cégtől is. Az "O"-nál heves vita alakult ki a tulajdonelosztás szabályozása körül is, mivel az eredeti tervezetet a benne lévő túl nagy különbségek miatt szintén nem fogadta el a közgyűlés.

E példa is mutatja, hogy rendkívül fontos volt az előkészítés, de a tudatosult közös érdek sem szüntetheti meg a hierarchikus szintek között létrejövő

érdekkülönbségeket. Ugyanakkor ezt abból a szempontból is vizsgálhatjuk, hogy konfliktushelyzetben az MRP tagság tulajdonosi-kontroll funkciója betöltheti-e szándékolt feladatát.

Az "A"-nál a részesedési arány kiszámítására szolgáló "szorzók" nem okoztak nézeteltérést. A két szélső pont a cégnél eltöltött idő alapulvételével 0–5 év között 1,0; 30 év felett 3,0. A felelősség figyelembevételével a hierarchia legalacsonyabb szintje (eladó, adminisztrátor stb.) 1,0; vezérigazgató 8,0. A nyolcszoros szorzó tekinthetjük soknak vagy kevésnek, minden esetre a közgyűlés jóváhagyta.

Kérdésként fogalmazódik meg, hogy hányszoros szorzó szükségeltetik ahhoz, hogy az MRP-t burkolt vezetői kivásárlás "fedőszervezeteként" foghassuk fel? Vagy ha az alakuló közgyűlés elfogadja, akkor esetleg 15–30-szoros "felelősségi szorzó" is lehetséges? A törvény erre nézve nem ad egyértelmű útbaigazítást!

A fent említett néhány példán kívül – amikor is érdekérvényesítési konfrontációra került sor az MRP szervezeten belül – a dokumentumok alapján kevés információ áll rendelkezésre a tényleges participáció gyakorlatáról. Kétségtelen, hogy a közgyűléseken – különösen a pénzügyi elszámolás kapcsán –, néha terítékre kerül a cég jövője, fő stratégiai iránya stb. is, de (talán a megalakulás óta eltelt idő miatt) még nemigen mutatkozik viselkedésváltozás, a tulajdonosi tudat megjelenése. A vállalatok napi folyamatos működése során, sőt alapvető stratégiai döntések meghozatalakor is alapvetően a menedzseri, illetve igazgatótanácsi irányítás a meghatározó. Az egyes dolgozók csak az őket közvetlenül érintő kérdések vagy bizonyos megoldások számukra súlyosan hátrányos következményei esetén lépnek fel, élnek, vagy próbálnak meg élni vélt vagy valós jogaikkal.

Ebből a szempontból lényeges különbség mutatkozik az említett MRP cégek és a "B" között, amely egyébként ugyancsak a munkavállalói tulajdonszerzés útját járta csak nem MRP konstrukcióval. Itt a tulajdonosi jogok gyakorlására a vagyonkezelő Kft. közgyűlésén kerül, kerülhet sor. A közgyűlésen több munkavállaló javasolta egy olyan "operatív bizottság" létrehozását, amely az ügyvezetés napi döntéseinek előkészítésében venne részt, esetleg velük együtt hozna döntéseket. Ezt úgy lehetne némileg leegyszerűsítve megfogalmazni, hogy a javaslattevők a tulajdonosi jogaikat szeretnék volna napi, imperatív irányítási jogkörre "becserélni", vagy legalábbis kiterjeszteni. A vitában a felgyülemlett egyéni sérelmek, hangulati elemek is felszínre kerültek, noha a résztvevők tisztában voltak azzal, hogy itt és most csak a tulajdonosi jogok gyakorlásának van helye.

A privatizációs megoldás lényege az volt, hogy a Kft. üzletrészeit a munkavállalók részvételével alapított (a teljes létszámot magában foglaló 202 főből 196 hozza létre) vagyonkezelő Kft., valamint a munkavállalók és a nyugdíjasok önszegélyező egyesülete vásárolta meg részletfizetéssel.

A vagyonkezelő Kft-n belül a menedzsmentnek 11 %-os tulajdonrésze van, melynek nagyságrendje nem teszi lehetővé számukra, hogy bármilyen lényeges kérdésben "megkerüljék" a tulajdonostársakat, vagy a munkavállalókat. Ez a tulajdoni arány is hozzájárul a dolgozók "öntudatosabb" tulajdonosi magatartásához.

A "G" esetében a tulajdonosi viszonyok úgy alakultak, hogy a 35 millió Ft becsült vagyoni értéket a dolgozók vásárolták meg, gyakorlatilag teljes mértékben. Ehhez 24 millió Ft E-hitelt vettek fel, melynek kezdetben 19,5 %-os kamata volt, ma már ez 7 %-ra csökkent. Habár a vásárláskor nem volt ismert az MRP konstrukció, mégis sikerült a bankkal olyan megállapodást elérnie, hogy a hitelt egyének vették fel,

de a jelzálogjogot a cégre terheltek rá, a cég vállalta a felelősséget. A privatizációval kapcsolatos teendőket a vállalat vezetése intézte, ők folytatták le azokat a privatizációval kapcsolatos tárgyalásokat is, amelyek végén úgy döntöttek, hogy egyetlen megoldás a munkavállalói kivásárlás lehet.

A jelenlegi helyzetről elmondható, hogy a másfél éve kialakult tulajdonosi struktúra egyik nagy eredménye az, hogy a Kft-vé alakult vállalat ma képes dolgozóinak munkát adni, megúszta a privatizáció azon csapdait, változatait, amelyek a cég halálát, a dolgozók munkahelyvesztését idézték volna elő.

### **3. Ismeret- és véleménykutatás az MRP-ben részt vevők között**

#### *3.1. A kutatás lebonyolítása és érvényességi köre*

Annak érdekében, hogy megismerjük az érintettek ismereteit és véleményét a vállalati MRP létrejöttével és működésével kapcsolatban, kérdőíves közvéleménykutatást végeztünk az "A", "O", "P", "G" vállalatoknál.

A 370 kiadott kérdőívből összesen 202-t kaptunk vissza kitöltve. Megoszlásuk: "A" 52, "O" 73, "P" 47, "G" 30 db.

Az életkori és a vállalatnál eltöltött idő szerinti megoszlásból is következik, hogy a válaszadók régóta dolgoznak jelenlegi munkahelyükön. Az összes válaszadó közül ezek aránya, akik tíz évnél hosszabb időt töltöttek vállalatunknál 63,4 %

Az iskolai végzettség adatai azt mutatják, hogy a legfeljebb nyolc általánost végzettek aránya az összes válaszadó között 8,9 %. (Ez gyakorlatilag abból adódik, hogy a "P"-nél a szóban forgó réteg aránya magas, 34,4 %.) Szakmunkásképzőt a minta 35,1 %-a, középiskolát (gimnáziumot vagy szakközépiskolát) 43,1 %-a, főiskolát vagy egyetemet 10,4 -a végzett (2,5 % végzettsége ismeretlen).

A beosztást összességében nézve a minta meglehetősen egyenletesen oszlik meg az alapvető kategóriák szerint. Segéd-, vagy betanított munkás 18,3 % (egyáltalán nincs ilyen besorolású válaszadó az "A"-nál és a "G"-nél) szakmunkás 29,6 %, középszintű szellemi 22,3 %, szakértelmiségi vagy vezető 28,3 % ismeretlen 1,5 %). Megjegyzendő, hogy a vezetői kategória igen heterogén, magában foglalja a boltvezetőket csakúgy, mint a vállalati közép- és felsőszintű menedzsment képviselőit.

#### *3.2. Ismeretek, vélemények a vállalati privatizáció lehetőségeiről, indulásáról*

Arra a kérdésre, hogy milyen lehetőségek, megoldások merültek fel vállalatának privatizációja során, a minta túlnyomó többsége csak a dolgozói kivásárlás lehetőségét jelölte meg. Az egyes vállalatoknál ez az arány a következő: "A" 59,6 %, "O" 65,8 %, "P" 74,5 %, "G" 83,3 %. Figyelemre méltó, hogy az ilyen választ adók aránya az iskolai végzettség szerint emelkedő tendenciát mutat; a maximum szakmunkásképzőt végzettek esetében 65,9 %, a középfokú végzettségűek között 69,0 %, a diplomások körében pedig 76,2 %.

A második leggyakoribb válaszmotívum az a lehetőség volt, hogy a vállalat a privatizáció eredményeként külföldi tulajdonba kerül. Ezt az összes válaszadó 31,2 %-a jelezte, az egyes vállalatok között azonban nagyfokú eltérések alakultak ki. "A": 19,2 %, "O" 50,7 %, "P" 29,8 %, "G" 6,7 %. A külföldi tulajdonba kerülés esélyének jelölési



aránya egyébként az iskolai végzettség emelkedésével együtt nő, a következő mértékben: maximum szakmunkásképző 24,7 %, középiskola: 33,3 %, felsőfok: 52,4 %.

Végül az említési sorrend szerint harmadik lehetőség az volt, hogy a vállalat nem szakmai befektető tulajdonába jut. Ezt az összes válaszadó 21,3 %-a jelölte. Az "O" esetben ez az arány 38,4 %, míg a másik három vállalatnál húsz százalék alatti. Ennek a válaszmotívumnak az említési aránya is nő az iskolai végzettség emelkedésével (maximum szakmunkásképző 16,9 %, középiskola 24,1 %, felsőfok 33,1 %). Az iskolai végzettség szerinti tendenciának mindhárom esetben az lehet a magyarázata, hogy a magasabb végzettségűek több lehetőségről tudtak vagy több ilyen feltételezték mint a kevésbé kvalifikáltak.

Arra a kérdésre, hogyan szereztek tudomást az MRP-ről, kiugróan sokan válaszoltak úgy, hogy a főnöktől. Minél magasabb a végzettség, annál alacsonyabb relatíve azok aránya, akik a főnöktől szereztek tudomást az MRP-ről. (Maximum szakmunkásképző 79,8 %, középiskola 73,3 %, felsőfok 61,9 %.)

Az alternatív tájékozódás lehetőségével csak a legmagasabban képzettek egy viszonylag szűk rétege élt, ily módon az MRP a konstrukciójának, előnyeinek és hátrányainak bemutatásában nagy valószínűséggel a vállalati vezetés nézőpontja érvényesült.

Az előzőeket erősítik meg azok a válaszmegoldások, amelyek arra a kérdésre születtek, hogy egy-egy vállalatnál honnan, kitől indult a kezdeményezés az MRP szervezet létrehozására. A válaszadók háromnegyede, pontosan 74,8 %-a a kezdeményezőket a felső szintű vezetésben jelölte meg. Az egyes vállalatoknál ez az arány a következő: "A" 63,5 %, "O" 76,7 %, "P" 78,7 %, "G" 83,3 %. Iskolai végzettség szerinti bontásban: maximum szakmunkásképző 70,8 %, középiskola 74,7 %, felsőfok 95,2 %.

A felsőszintű vezetés mellett csak a szakszervezet(ek) játszottak számottevő szerepet a vállalati MRP szervezet kezdeményezésében. A szakszervezet(ek)et jelölte ebben az összefüggésben az összes válaszadó 28,2 %-a, igen jelentős vállalati szóródás mellett. A vállalati adatok: "A" 53,8 %, "O" 26,0 %, "P" 21,3 %, "G" 0 %. A szakszervezet(ek) aktív, kezdeményező szerepét a maximum szakmunkásképzőt végzetek 25,8 %-a, a középiskolai végzettségűek 28,7 %-a, a felsőfokú végzettségűeknek pedig 38,1 %-a jelezte.

### *3.3 Az MRP kezdeményezésének indokai*

Az MRP kezdeményezésének lehetséges indokai közül négyet emeltek ki a válaszadók. Kiugróan nagy arányban jelölték a munkahely, munkalehetőség megtartását. Az ilyen választ adók aránya a teljes mintában 74,3 %, az "A"-nál 78,8 %, az "O"-nál 75,3 %, a "P"-nél 68,1 %, a "G"-nél 73,3 %.

A következő indok az MRP szervezésére a válaszadók szerint a vállalatban rejlő üzleti lehetőségek jobb kihasználása volt. Ezt jelölte a teljes minta 38,5 %-a, míg az egyes vállalatok adatai a következőképpen alakultak: "A" 44,2 %, "O" 27,4 %, "P" 48,9 %, "G" 40,0 %. E tekintetben éles határvonal húzódik a nem diplomás és a diplomás végzettségűek csoportjai között. Amíg ugyanis a maximum szakmunkásképzőt és a középiskolát végzetek körében gyakorlatilag megegyezik (34,8 %, illetve 35,6 %) az e motívumot jelölők aránya, addig a felsőfokú végzettségűek esetében ez az adat 61,9 %.

Az előzőekhez képest kisebb súlyú, de nem elhanyagolható az a vélemény, hogy az MRP kezdeményezése a vállalati vezetés pozícióinak, hatalmának átmentését (is) szolgálja. Az összes válaszadó közül 17,8 % jelölte ezt a motívumot. A vállalatok szerinti szóródás jelentős: "A" 1,9 %, "O" 26,0 %, "P" 14,9 %, "G" 30,0 %. Iskolai végzettség szerint: maximum szakmunkásképzőt végzettek 16,4 %, középiskolai végzettségűek 27,7 %, felsőfokú végzettségűek 38,5 %. Figyelemre méltó tehát, hogy az MRP megvalósulása és a vezetés hatalmi helyzetének, pozícióinak megőrzése közötti összefüggést legnagyobb arányban a diplomások jelzik. Nem ez azonban önmagában véve a meglepő, hanem az, hogy e kérdés kapcsán nem érvényesültek az alacsonyabban kvalifikáltak hagyományosan menedzsment-ellenes attitűdjei.

Végül a válaszadók 14,9 %-a jelezte az MRP (dolgozói kivásárlás) kezdeményezésének indokaként a félelmet az ismeretlen tulajdonostól (nyilvánvaló összefüggésben a munkahely megtartására irányuló szándékkal). Az egyes vállalatok esetében az adatok a következők: "A" 7,7 %, "O" 16,4 %, "P" 21,3 %, "G" 13,3 %. Sajátságos módon ezt a veszélyt leginkább a diplomások érezték, vagy legalábbis jelezték; az ismeretlen tulajdonostól való félelem motívuma a maximum szakmunkásképzőt végzettek között 12,4 %, a középiskolát végzettek esetében 13,8 %, a felsőfokú végzettségek körében pedig 33,3 %.

A teljesség kedvéért meg kell jegyezni, hogy az MRP (dolgozói kivásárlás) kezdeményezésének indokai között mindössze a válaszadók 5,9 %-a jelölte beosztottak pozícióinak javítását, 7,9 % pedig az egyéni meggazdagodási szándékot a tulajdonhoz jutás révén.

### 3.4. A MRP támogatói és ellenzői

A kérdezetteknek egy kilenc fokú skálán kellett bejelölniük azt, hogy megítélésük szerint a felsorolt vállalati rétegek milyen mértékben támogatták vagy elleneztek az MRP ötletét. A maximális támogatásnak a 9-es, a maximális ellenzésnek az 1-es skálafok felelt meg.

A minta egészét a következő adatok jellemzik:

Vállalati csoport, réteg	Válaszolók száma	Nem válaszolók aránya (%)	Átlag	Relatív szórás (%)
Felsőszintű vezetés	183	9,4	8,5	14,4
Középszintű vezetés (pl.: osztály- és üzemvezetők stb.)	157	22,3	8,2	17,1
Alsószintű vezetés (pl.: művezetők, csoportvezetők, boltvezetők stb.)	164	3,42	7,5	22,7
Beosztott szellemi dolgozók (előadók, adminisztrátorok)	147	27,2	7,3	26,0
Szakképzett fizikaiak (szakmunkások, eladók stb.)	155	23,3	6,7	32,0
Betanított munkások	108	46,5	6,5	37,9
Segédmunkások	103	49,0	6,5	40,0

Az adatok egyrészt azt mutatják, hogy egyetlen réteg sincs a felsoroltak között, amelyet a válaszadók az MRP ellenzőjének tartottak. Ezt az jelezte volna, ha egy adott

rétegre vonatkozó átlag alacsonyabb a skála ún. várható értékénél, vagyis 4,5-nél. Ezt másképp úgy fogalmazhatjuk meg, hogy a válaszadók véleménye szerint valamennyi vállalati réteg támogatta az MRP ötletét, de a támogatás mértékében nem elhanyagolható különbségek mutatkoznak. Határozottan érvényesül az a több tényezős tendencia, hogy a vállalati foglalkozási-beosztási rétegek hierarchiájában lefelé haladva egyrészt csökken az az intenzitás, amivel az MRP ötletét támogatták, másrészt nő azok aránya, akik nem tudtak válaszolni, harmadrészt pedig a válaszolni tudók véleménye növekvő mértékben szóródik.

A fent említett tendencia lényegében véve minden vállalatnál külön-külön is megfigyelhető. Az egyes rétegek megítélése kapcsán vállalatok között jelentkező differenciákról a következőket érdemes kiemelni:

A felsőszintű vezetést nagyjából mindenhol egyformán ítélték meg abból a szempontból, hogy mennyire támogatta az MRP (dolgozói kivásárlás) ötletét. A legmagasabb és legalacsonyabb átlag közötti elérés mindössze 0,3.

A középszintű vezetés esetében az átlagok szélső értékeinek különbsége 1,1. A középvezetés MRP támogató szerepét legmagasabb a "P"-nél (8,5), legalacsonyabbra (7,4) "G"-nél.

Az átlagok szélső értékei között az alsó szintű vezetők megítélésében az eltérés 1,2. Legmagasabb átlag az "A"-nál (8,1), a legalacsonyabb az "O"-nál (6,9) alakult ki.

A szélső értékek közötti különbség a beosztott szellemiek megítélése esetében 1,9. A legmagasabb átlag az "A"-nál (8,1), a legalacsonyabb az "O"-nál (6,9) alakult ki.

A szélső értékek közötti különbség a beosztott szellemiek megítélése esetében 1,9. A legmagasabb pontszám ezúttal is az "A" (8,2), a legalacsonyabb pedig az "O" (6,3) rendelkezett.

A szakképzett fizikaiak támogató szerepét illetően az átlagértékek különbsége 2,3. A maximum az "A"-nál (8,0), a minimum a "G"-nél (5,7) alakult ki.

A betanított munkásokra vonatkozó szélső értékek különbsége 2,3. Az "A" és a "P" 7,7, az "O" és a "G" 5,4.

Az MRP ötletének a segéd munkások általi támogatottságát tekintve a legmagasabb és legalacsonyabb átlagérték közötti különbség 2,6. A maximum az "A" és a "P" (7,7), a minimum az "O"-nál található.

### *3.5 Az MRP révén előnyösen és hátrányosan érintett vállalati rétegek*

Arra a kérdésre, igaz-e, hogy egyes vállalati rétegek, csoportok jobban, mások rosszabbul jártak az MRP bevezetésével, a válaszadók igen jelentős része nem tudott, vagy nem akar válaszolni. Ez az egyik fontos információ, amit az alább következő táblázatokból ki lehet emelni. (A "nem tudom" lehetőséget 46,1 % jelölte, további 10,4 % pedig semmiféle választ nem adott. Ez utóbbiak aránya feltűnően magas, 53,3 % a "G"-nél.) A másik, hogy bár a kérdésre válaszolók véleménye megoszlott, többségben vannak azok, akik úgy gondolják, hogy az MRP bevezetése a vállalatban belüli egyenlőtlenségek konzerválásával vagy éppen fokozódásával járt. A vállalati bontású adatokat a következő táblázat tartalmazza:

	"A"	"O"	"P"	"G"	Együtt
Nem tudja	55,8 %	45,2 %	40,4 %	40,0 %	46,1 %
Igen	9,6 %	37,0 %	42,6 %	6,7 %	26,7 %
Nem	30,8 %	17,8 %	10,6 %	0,0 %	16,8 %
Nincs válasz	3,8 %	0,0 %	6,4 %	53,3 %	10,4 %
Összesen	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Az iskolai végzettség szerinti megoszlás a következő:

	Maximum szakm. képző	Középiskola	Felsőfok	Együtt
Nem tudja	46,1 %	51,8 %	23,8 %	46,2 %
Igen	28,1 %	26,4 %	23,8 %	26,9 %
Nem	14,6 %	11,5 %	52,4 %	17,3 %
Nincs válasz	11,2 %	10,3 %	0,0 %	9,6 %
Összesen	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Ebben a megközelítésben a felsőfokú végzettségűek adtak legnagyobb arányban határozott (egyetértő vagy tagadó) választ, másként szólva ebben a rétegben alakult ki leginkább valamilyen vélemény az MRP következtében létrejövő szervezeti-társadalmi egyenlőtlenségekkel kapcsolatban.

### 3.6. Az MRP vezetőségének (ügyvezetésének) megítélésére vonatkozó vélemények

Arra kértük a kérdőívek kitöltőit, hogy egy ötfokú skálán nyilvánítsanak véleményt arról, hogy mennyire elégedettek az MRP vezetőségének (ügyvezetésének) személyi összetételével, szakmai felkészültségével és általában rátermettségével kapcsolatban.

Összességében nézve a válaszolók mindhárom vonatkozásban meglehetősen elégedettek az MRP vezetésével. Az átlagok jóval a várható érték (2,5) felett alakulnak (4.0, 4.1, 4.0) és gyakorlati egybeesésük arra utal, hogy a válaszadók lényegében ugyanúgy ítélték meg a vezetést mindhárom szempontból.

A következő kérdéssor arra irányult, hogy a kérdezettek megítélése szerint elfogadható-e vagy sem, hogy a vezetés különböző szintjeinek, illetve területeinek képviselői tagjai legyenek az MRP vezetésének is. Másként fogalmazva, a kérdéssorral azt próbáltuk mérni, hogy érzékelnek-e a válaszadók valamiféle szerepvárat, összeférhetetlenséget a gazdasági vagy érdekképviselői vezetői funkció és az MRP vezetésében való részvétel között. (A "G" esetében ez a kérdéssor inadekvát volt, ezért válaszokat nem is kaptunk.)

A három vállalat összesített adataiból az a legfőbb következtetés, hogy a válaszadók mind a felső, mind a közép, mind pedig az alsó szintű vezetők, továbbá az érdekképviselői vezetők részvételét is elfogadhatónak tartották az MRP vezetésében. A túlnyomó többség tehát nem érzett a kettős funkciót betöltő személyek kapcsán összeférhetlenséget vagy szerepkonfliktust. Ezen túlmenően a következőket érdemes

kiemelni. A válaszolni nem tudó vagy nem akaró személyek aránya elég széles határok között (11,5 %-tól 31,9 %-ig) szóródik. Minden kérdés kapcsán az "A" legalacsonyabb és a "P"-nél legmagasabb a válaszhiányok aránya.

A felsőszintű vezetői és az MRP vezetői funkció egy személy által való betöltését az egyes vállalatoknál a következő arányok szerint fogadják el: "A" 75,0 %, "P" 74,5 %, "O" 56,2 %.

A középszintű vezetői és MRP vezetői szerep összekapcsolhatóságát elfogadók arányai: "A" 75,0 %, "O" 68,5 %, "P" 59,6 %.

Az alsószintű vezetői és az MRP vezetői pozíció egy személy által történő betölthetőségét elfogadók adatai: "A" 69,2 %, "O" 61,6 %, "P" 55,3 %.

Az érdekképviselési szervezetekben és az MRP-ben betöltött vezetői pozíciókat összegeyzethetőnek tartók arányai: "A" 78,5 %, "O" 67,1 %, "P" 63,8 %.

Az iskolai végzettség szerinti bontás adataiból a következőket érdemes kiemelni. A végzettség emelkedésével minden vizsgált kérdés esetén csökken a válaszolni nem tudók vagy nem akarók aránya.

A felsőszintű vezetők MRP vezetőségi tagságát elfogadhatónak tartók aránya az iskolai végzettség emelkedésével csökken; maximum szakmunkásképző 61,8 %, középiskola 55,2 %, felsőfok 52,4 %.

Az előzővel ellentéte irányú tendencia érvényesül az alsó szintű vezetők MRP vezetői pozíciójának megítélése kapcsán. Az ezt elfogadhatónak tartók arányai: maximum szakmunkásképző 48,3 %, középiskola 55,2 % felsőfok 71,4 %.

A középszintű vezetők MRP vezetői szerepét a maximum szakmunkásképzőt végzetek 57,3 %-a, a középiskolai végzettségűek 55,2 %-a, a diplomásoknak pedig 81,0 %-a fogadja el.

Hasonló a helyzet az érdekképviselési szervezetekben és az MRP-ben egyidejűleg betöltött vezetői posztok megítélésével kapcsolatban is. Az ezt elfogadók arányai: maximum szakmunkásképző 58,4 %, középiskola 58,6 %, felsőfok 76,2 %.

### 3.7. Az MRP intézményének működtetésében való közreműködés és az ezzel kapcsolatos ismeretek

A három vállalat összesített adatait tekintve a következő sorrend alakult ki az egyes kérdéskörökben való tájékozottság terén. (A százalékos érték a magukat "meglehetősen" tájékozottnak tartók aránya.)

1. Milyen szabályok vonatkoznak az ügyvivő testületre?	21,5 %
2. Melyek az MRP tagok legfőbb jogai?	16,9 %
3. Mi vonatkozik a vállalatától elkerülő MRP tagokra?	16,3 %
4. Melyek az MRP tagok legfőbb kötelességei?	14,0 %
5. Hogyan hozható létre MRP szervezet?	12,2 %
6. Mi tartozik a közgyűlés hatáskörébe?	11,6 %
7. Kik lehetnek tagjai az MRP-nek?	10,4 %
8. Milyen szavazási eljárásokat kell követni a közgyűlésen?	9,3 %

Bár a tájékozottság alacsony szintjét a fenti adatok is jól jelzik, kiegészítésképpen megemlíthető, hogy a három vállalat 172 válaszadója közül mindössze 3 fő (1,7 %) volt, akik mind a nyolc kérdés vonatkozásában egyaránt meglehetősen tájékozottnak tartották magukat. Azok száma, akik mind a nyolc kérdés kapcsán legalább valamennyire (a kérdőív szóhasználatával "meglehetősen" vagy "nem nagyon", de mégis) tájékozódtak, összesen 46 fő (26,7 %). Ezek fele az "O"-nál, nagyjából egy-egy negyedük pedig az "A"-nál, illetve a "P"-nél dolgozik.

Iskolai végzettség szerinti bontásban igen szokatlan tendencia alakult ki, nevezetesen, hogy a végzettség emelkedésével minden egyes kérdés kapcsán csökken az önmagukat "meglehetősen" tájékozottnak tartók aránya. Öt olyan kérdéskör van (a fenti sorszámozás szerinti 1., 2., 6., 7. és 8.), amelyek esetében egyetlen diplomás sem jelölte önmagát "meglehetősen" tájékozottnak. Ebből vagy arra lehet következtetni, hogy a felsőfokú végzettségűek kevésbé tájékozottak az MRP szabályai terén mint az alacsonyabban kvalifikáltak, vagy pedig arra, hogy az utóbbiak kedvezőbb képet festettek saját ismeretszintjükről. Mi – számos empirikus szociológiai kutatás tapasztalatai alapján – a második feltételezést tartjuk valószínűbbnek. Ez még inkább megerősíti viszont azt az amúgy is nyilvánvaló tény, hogy az MRP működésével kapcsolatos jogi és eljárási ismeretek a résztvevők körében (is) rendkívül hiányosak.

### 3.9. Beleszólás a vállalati döntésekbe

Végül arra kértük a válaszadókat, jelöljék meg, hogy az általunk felsorolt nyolc terület közül melyeken igényelnek MRP tagokként (résztulajdonosként) több beleszólást az eddigiekhez képest. A teljes mintában a jelölések gyakorisága szerint a tényezők alábbi sorrendje alakult ki. (A százalékos érték az adott tényezőt jelölők, vagyis az adott területen több beleszólást igénylők aránya.)

1. Munkakörülmények, munkafeltételek alakítása, szociális kérdések	58,8 %
2. Vállalati jövedelempolitika, bérfejlesztés, anyagi ösztönzés	50,0 %
3. Az elért nyereség felosztása (pl. beruházásra, bérfejlesztésre, vállalati tevékenység bővítésére stb.)	43,1 %
4. Vezetők kiválasztása, kinevezése, visszahívása	36,1 %
5. Létszámgazdálkodás (létszámleépítés vagy bővítés, termelők és nem termelők létszámarányainak meghatározása stb.)	24,8 %
6. Operatív vezetési kérdések (munkaszervezés, anyagbiztosítás, áruellátás, termelésirányítás, stb.)	23,3 %
7. Vállalati stratégiai döntések (pl. termékszerkezet váltás, új üzletágak kialakítása, vállalati üzletrészek, részvények adásvétele)	18,3 %
8. Műszaki-technikai-technológiai fejlesztés	11,9 %

A jelölési arányok mértéke és ebből adódóan a tényezők, területek sorrendje vállalatonként szóródik ugyan, de ez nem változtat az összkép érvényességén. Figyelemre méltó, hogy a válaszadók közel egynegyede az operatív vezetésben is nagyobb fokú részvételt igényel, jöllehet erre tulajdonosi mivoltuk nem jogosítja fel őket. Ugyanakkor a várhatónál kisebb arányban igénylik a beleszólást olyan területeken, ahol tulajdonosi jogosítványaikkal igazán élhetnének (tipikusan ilyenek a vállalati

stratégiai döntések). Ez nyilvánvalóan összefüggésbe hozható az MRP intézményére, a tagok jogaira és kötelességeire vonatkozó ismeretek korábban elemzett hiányával.

Amíg a válaszok százalékarányai vállalatonként eléggé esetlegesen szóródnak, addig iskolai végzettség szerinti bontásban jól interpretálható különbségek találhatók. Ilyen a vállalati stratégiai döntésekbe való beleszólás, amit a maximum szakmunkásképzőt végzetteknek 18,0 %-a, a középiskolai végzettségűeknek 12,6 %-a, a felsőfokú végzettségűeknek azonban 47,6 %-a igényel. Egyetlen elhanyagolható kivételtől eltekintve a diplomások mindkét másik végzettségi rétegnél és minden területen magasabb arányban jelezték beleszólási igényüket. A már említett stratégiai döntésen kívül a maximum szakmunkásképzőt és a középiskolát végzettekhez képest jelentősen magasabb arányban kívánnak beleszólni a jövedelempolitikába (71,4 %).

#### **4. Tulajdonosi szerkezet, termelési érték, árbevétel, eredmény (közgazdasági elemzés)**

A kutatás megkezdésekor öt gazdasági társaságtól kértünk adatokat a gazdasági tevékenységről, illetve a tulajdon szerkezetéről.

A tulajdonváltás időszaka, a tulajdonosi szerkezet változása.

1990-ben a vizsgált társaságok mindegyike még teljes egészében állami tulajdonban volt, az összesített saját vagyon 2.757 millió Ft-ot tett ki. Ezen belül a cégek nagysága – a saját vagyon összegének figyelembe vételével – 32.551 eFt-tól, 1.170.863 eFt-ig terjedt. Mindkét szélső érték termelő vállalaté, a kereskedelmi tevékenységet folytatók saját vagyona 700–800 millió Ft volt.

A társasággá alakítás folyamata 1989-től 1991-ig tartott. 1992-ben a társaságok 2.588.599 eFt jegyzett tőkével és 3.449.715 eFt saját tőkével rendelkeztek. A saját tőke és a jegyzett tőke aránya a vizsgált időszakban kismértékben, 132 %-tól 133,4 %-a változott. Az alapítói vagyon az "A"-nál – az előprivatizáció következményeként – közel 100 millió Ft-tal csökkent. A "P" termelő vállalatnál az alapítói vagyon kb. 350 millió Ft-tal emelkedett. A saját vagyon ugyanezen vállalatoknál hasonló arányban változott, a többiekénél lényegében változatlan maradt. Alaptőke emelés az elmúlt időszakban egyik cégnél sem történt.

A tulajdonosi szerkezet változására legkorábban a Bútorgyárban került sor. A munkavállalók által alapított Kft. 1991-ben megvásárolta az akkor még állami vállalként működő alapító cégtől az alaptőke 91 %-át (1992-ben a megmaradt 10 %-ot is).

A többi cég kisebb-nagyobb tulajdonhányadát 1992–1993-ban vásárolták meg a munkavállalók.

Az 1993. I. félév végére kialakult tulajdonosi szerkezet az öt társaságra vonatkozóan összesítve a következő: (%-ban)

Állami tulajdon		33,4	
Önkormányzati tulajdon		6,0	
Hazai magántulajdon		4,1	
Banki tulajdon		1,1	
Munkavállalói tulajdon		55,4	
Ezen belül	MRP		50,6
	Dolgozói Kft.		2,5
	Dolgozói részvény		2,3
Együtt		100	

Az összesítést részleteiben is elemezve a különböző munkavállalói tulajdonformák változatos képet mutatnak. A "B" teljes egészében, 100 %-ban munkavállalói tulajdonban van a munkavállalók által erre a célra alapított Kft-n keresztül (a privatizáció idején még nem lehetett MRP-t létrehozni törvényi feltételek hiányában). Ugyanezen ok miatt a "G" üzletrészeinek szintén a munkavállalók által a vásárlás céljára alapított Kft a tulajdonosa 94,1 %-ban. Az "O" 58,3 %-át az MRP Szervezet tulajdonában, 15 %-a a vagyonyegyből átváltott dolgozói részvényekben van. A "P" MRP Szervezete a részvények 50,1 %-át szerezte meg.

Az önkormányzatok az "A"-ban (20 %), az "O"-ban (1,9 %), a "G"-ben (5,9 %) és a "P"-ben a legjelentősebb (45,7 %). Az "O" 25,2 %-ban, az "A" 10,0 %-ban továbbra is állami tulajdonú. Külföldi tőke egyik cégben sem képviselteti magát. Az előzőekben felsorolt tulajdonosokon kívül hazai magántőke az "O"-ban (14,6 %) van jelen, az "A" részvényeiből pedig az MRP-nek hitelt nyújtó pénzüintézet – amely egyébként a társaság számlavezető bankja is – 7,2 %-kal részesedik.

A fentiekből kitűnik, hogy mindegyik társaságban a munkavállalói tulajdonlás – változatos módon és formában – meghaladja az 50 %-ot. A vállalatok működtetésében meghatározó értékig – 25 %-os tulajdonrészt meghaladóan – két cégnél ("O" és "P") van még állami szerepvállalás, a másik háromnál nincs, vagy lényeges beleszólást nem biztosító állami tulajdon maradt. A "külső" tulajdonosok nem rendelkeznek meghatározó mértékű tulajdonnal.

(Az egyes szervezetekben az összes munkavállalóhoz viszonyítva a munkavállaló tulajdonosok arányát és ezek szerepét a tanulmány más része tartalmazza.)

Az egyes munkavállalók tulajdonában lévő tulajdonrészek nagyságáról két termelő vállalatnál ("B", "G", de egyik sem MRP-s) kaptunk értékelhető adatokat. Ugyanezen cégeknél nyílt lehetőség a tulajdonszerzéshez szükséges készpénz "összegyűjtésének" vizsgálatára. A két vállalatnál a privatizáció kori létszámból – összesen 372 fő – 299 fő lett tulajdonos = 804 %), az átlagos tulajdonrész a "B"-ben 165 eFt, a "G"-ben 339 eFt volt. Mindkét esetben az éves átlagos bruttó bér körüli értéken valósult meg a(z átlagos) vásárlás. Figyelemre méltó, hogy nem MRP-s vásárlásról van szó. Az MRP-kben ugyanis a tulajdonfelosztás gyakran a kereset arányában történik, ezekben az esetekben ez "spontán" módon, gyakorlati minta nélkül alakult így. A legtöbben az 1 főre jutó átlagos tulajdon 50–100 %-a közötti értékű tulajdonhoz jutottak. Az átlagos 20 %-a alatt csak a "B"-ben és ott is csak néhányan (a résztvevők 6,6 %-a) vásároltak. Az átlagos négyszerese feletti tulajdonnal a két vállalatnál összesen 5 fő rendelkezik.



Várhatóan a legnagyobb lesz a részesedés a felosztási elvekből következően a vezetőknél (mivel a felosztás a keresettől és egyéni befizetéstől függ és mindkét "szorzó" az esetükben a legnagyobb), de ennek nagyságarendje (az átlagos tulajdon legfeljebb 4–6-szorosa) nem éri el (elsősorban a kis létszám miatt) a társaság szempontjából befolyással bíró (legalább 25 %) mértéket. A későbbi működés szempontjából problémát jelenthet, hogy a törlesztési "kényszer" nem tesz lehetővé tartalékolást, sőt felemésztheti a fejlesztési lehetőségeket is. Súlyosbítja ezt a problémát, hogy külső tőkebevonás sem a privatizáció során sem később nem történt.

A tanulmány szempontjából értékelhető (ti. hogy a munkavállalói tulajdonlás mennyire hatékony) következtetéseket csak a "B" rendelkezésére álló adataiból lehet levonni. A "G"-től nem sikerült idősoros adatokat beszerezni, a többi cégnél az érdemleges nagyságú munkavállalói tulajdonszerzés óta nem telt el elemezhető időszak (a tulajdonváltás ezekben az esetekben 1992. II. félévére és 1993-ra esik).

A "B" termelési értéke a privatizáció előtti évet (1990) és az azt követő első teljes évet (1992) összehasonlítva több, mint 92 %-kal nőtt, az árbevétel növekedése ettől 3 százalékponttal maradt el. Az adózatlan eredmény a tulajdonosváltás évében (1992-ben) 115 %-a, az adózott eredmény 165 %-ra, a mérleg szerinti eredmény 234 %-ra emelkedett. A növekedés a második évben is jellemző maradt, de az előző időszakhoz képest kisebb mértékű volt. Két teljes évet figyelembe véve a növekedés: adózatlan eredmény 118,5 %, adózott eredmény 166,0 %, mérleg szerinti eredmény 232,2 %. Az 1993. I. félévi adatok is eredményes gazdálkodást mutatnak.

Az öt társaságra vonatkozó összesített árbevétel a vizsgált időszakban 58,9 %-ra esett vissza. Ebben meghatározó az "O" – nagyságrendjében is legnagyobb, a vizsgált időszak első évében 5.3 milliárd Ft-os – árbevételének közel 66 %-os csökkenése. Ezt elsősorban a részlegek leválása miatti termelés kiesés okozta, illetve az előprivatizáció következménye. A többi társaságnál az árbevétel kiesés nem éri el a 10 %-ot.

A vizsgált időszak alatt az "O" kivételével minden vállalat nyereséges volt. Az összesített nyereség mérséklődése a vizsgált évek során kisebb (71.8 %), mint az árbevétel csökkenése.

A munkavállalói tulajdonlás szempontjából alapvető jelentőségű, hogy az csak stabil, fejlődőképes, de a tulajdonváltás időpontjában is nyereséges vállalatoknál valósítható meg, mivel a vételárát nem egy összegben fizetik ki, hanem a hátralékra vagy hitelt vesznek fel, vagy részletfizetést vállalnak. A hitel-visszafizetés vagy a törlesztés fedezete pedig kizárólag az eredmény az adózás előtti eredmény 20 %-ának átadásával és osztalék formájában.

A vizsgált vállalatoknál ez az alapvető feltétel – a nyereségesesség – teljesül. Az "O"-nál is átmenetinek tekinthető a kismértékű veszteség. Az árbevétel is mindegyik cégnél stabilizálódni látszik.

### **Összefoglaló értékelés**

Mint ismert, az állami vállalatok kft-vé vagy rt-vé alakulhatnak át. Mindkét gazdasági társasági forma jogi személyiséggel rendelkezik és lehetőség van arra, hogy az 1992:XLIV. sz. törvény alapján MRP-szervezetet hozzanak létre.

A kutatás terepeiként vizsgált gazdasági társaságok közül a munkavállalók résztulajdont szereztek mégpedig a lehetőségeket kihasználva, különböző változatokban. Ezek a következők voltak:

A tulajdonszerzés jogi megoldása szempontjából a fenti konstrukciók jellemzői a következők:

*a) Gazdasági társaság keretében munkavállalói résztulajdonszerzés*

Ebben az esetben a vevő maga a tulajdonszerzés céljára létrehozott gazdasági társaság, melynek a munkavállalók kft. esetében tagjai, rt. esetében részvényesei. Ebből következően a tulajdonszerzés céljára létrehozott társaság tagjai, illetve részvényesei a munkáltató társaságon belül személyesen nem tulajdonosok, hanem maga a munkavállalókat tömörítő társaság a tulajdonos.

Az állami vagyონrészek megvásárlására létrehozott gazdasági társaságot nyilvánvalóan akkor tudják a munkavállalók mint tagok megszüntetni és válnak személyükben közvetlenül a munkáltató társaság vagyónrészenek tulajdonosává, ha a társaság a felvett hitelt és kamatait teljes egészében a bank felé kiegyenlítette. A bankokkal gyakorlatban nemcsak a tagok (részvényesek), hanem mások készpénzfizető kezességét is elfogadják biztosítékként. Ismereteink szerint főleg MBO esetében gyakran maga a munkáltató társaság vállalja a többségi tulajdonos gazdasági társaság adósságaiért a készfizető kezességét.

E társasági formában egyoldalúan semmiféle jogcímen nem mentesülhet egyetlen gazdasági társasági tag, illetve részvényes a tagként (részvényesként) személyileg vállalt tagsági befizetési kötelezettsége alól. Ahhoz az szükséges, hogy a tagok, r. részvényesek közül valaki átvállalja a fizetési kötelezettségét és azt az érdekelt felek mindegyike elfogadja.

*b) MRP keretében történő tulajdonszerzés*

Mint ismert, a vevő az MRP szervezet. Ekként az MRP szervezet, mint jogi személy veszi fel az adósságot a munkavállalói résztulajdon megvásárlására. Az MRP-ről szóló törvény szerint az MRP szervezet létrehozásához hozzá kell járulnia a munkáltató társaság tulajdonosi szervezetének. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a munkáltató társaság kezesi felelősséget vállal az MRP szervezet adósságának a kiegyenlítéséért. Éppen ezért az MRP-ben résztvevő munkavállalókat személyileg anyagi kötelezettségvállalás nem terheli, az MRP szervezet tartozásaiért és az MRP törvény szerint nem kötelesek az MRP szervezetbe adózott jövedelmükből semmilyen mértékű befizetésre. A banki gyakorlatban MRP szervezetek részére is csak akkor adnak hitelt, ha a munkáltató társaságot törvénynél fogva terhelő kezesi felelősségen felül a taggyűlés, illetve a közgyűlés a munkáltató társaság nevében készfizető kezességét vállal.

Az MRP szervezet tulajdonából azok az üzletrészek, részvények adhatók át a munkavállalók egyéni tulajdonába, amelyek ellenértékét a szervezet osztalék vagy más forrásokból kiegyenlítette a hitelt nyújtó bank részletvétele esetén az eladó állami vagyonkezelő szervezet részére. Az MRP szervezet által eredetileg adósság terhére megszerzett vagyónrészekre jutó osztalékot a futamidő egész tartama alatt érdemben csak törlesztésre lehet felhasználni. Kizárólag a nyugdíjasoknak és a meghalt részvevő örököseinek vagyónrészei mentesülnek ez alól a kötelezettség alól.

*c) A munkavállalók magánszemélyként szereznek egyéni tulajdont*

A legegyszerűbb esetnek első pillantásra ez a megoldás tűnik. A valóságban azonban a legbonyolultabb eset, mert a hitelfelvevők az egyes magánszemélyek. Éppen ezért annyi hitelszerződést kell kötnie a banknak, ahány részvevő van. A bankok azonban nem vállalják annak kockázatát, hogy a sok adós közül egyes adósok nem fizetése esetén egyedileg kelljen az adóssal szemben eljárniuk. Ennek elkerülése érdekében egyrészt összekapcsolják a hitelszerződéseket egyetemleges felelősség kikötésével, másrészt a hitelfelvevő munkavállalók, munkáltató társaságával éppen úgy készfizető kezességet vállaltatnak, mint az előzőekben vázolt esetekben.

Mindezekből következik, hogy a valóságban a tulajdonszerzés szempontjából a munkavállalók egyéni tulajdon szerzése jelenti a legbonyolultabb eljárást. Tapasztalataink szerint ebben az esetben részben a hitelt nyújtó bank, részben azonban a munkáltató társaság érdekében egyedileg és önként kell szabályozni azokat a kérdéseket, amelyeket a gazdasági társaság és az MRP szervezet formájában történő tulajdonszerzés esetében az egyetlen jogi személy mint vevő léte biztosít a jogi személyre vonatkozó jogszabályi előírás formájában.

### **Néhány szociológiai következtetés**

A dolgozói tulajdonlás a tulajdoni szerkezetek lehetséges változatainak egyike. Nyilván egészen más a helyzet akkor, amikor önkéntes szövetkezők egy szövetkezeti tulajdonformát hoznak létre, és ezzel egy sajátos dolgozói tulajdonlást alakítanak ki. Ezzel szemben az általunk vizsgált kutatási terek olyan vállalkozásokról, vállalatokról szólt, amelyek többségében állami tulajdonban voltak (mellette általában minimális magán- vagy önkormányzati tulajdon volt fellelhető, és e vállalatok privatizációja során kerültek a dolgozók tulajdonosi helyzetbe.

Általában a magántulajdonosi formában működő vállalatok tulajdonosai, amennyiben a dolgozói tulajdonlást választják, ennek különböző okai lehetnek. Amennyiben a dolgozói tulajdonrész kialakítását a dolgozók ösztönzésére szeretnék felhasználni, akkor a vállalat tulajdonának csak kis részét adják át valamilyen kedvezményes konstrukcióban a dolgozók számára. Az itt lehetséges változatokról a tanulmány bevezető részében már volt szó. Fontos azonban megjegyezni azt, hogy ekkor az irányítás megtartása mellett gyakorlatilag nem hatalommegosztásról van szó, hanem kizárólag arról a törekvésről, hogy egy újfajta ösztönzési rendszer bevezetésével jobban kössék a dolgozókat a vállalathoz, és az összvállalati teljesítményben való egységes érdekeltiséget erősítsék.

Más a helyzet azonban akkor, ha a dolgozói tulajdon kialakítása, vagy a dolgozói kivásárlás a nehéz gazdasági helyzetnek vagy éppen a szervezeti krízisnek következményeként jelenik meg. Ilyenkor a dolgozói tulajdon kialakításának lehetséges változatai a pótlólagos tőkebevonástól (pl. nyugdíjalapok levonása, jövedelemcsökkentési technikák), egészen addig terjedhet, hogy a tulajdonosok által többé-kevésbé magára hagyott vagy elhagyott vállalatot a dolgozók valamilyen konstrukcióban akár erre nagyon alkalmas MRP konstrukcióban, kedvezményes feltételek mellett megvásárolhatják. Ezzel a legfőbb céljukat, a munkahely megtartását el tudják érni.

Az általunk vizsgált vállalatoknál a dolgozói tulajdon megszerzésével kapcsolatosan a következő fontosabb tapasztalatokra tettünk szert:

1. A munkavállalói tulajdonosi program megvalósítását nem gazdasági krízis idézte elő, hanem egy sajátos történelmi helyzet: a privatizáció. Ennek megfelelően a privatizáció bizonyos változataitól való menekülés motiválta leginkább a résztvevőket abba az irányba, hogy ezt az utat válasszák. E téren legfontosabb kritériumnak tekinthető az, hogy a különböző külföldi befektetői változatok egyike sem bizonyul megfelelően kedvezőnek, vagy elfogadhatónak. Másrészt volt olyan vállalat, ahol gyakorlatilag esély sem volt arra, hogy megfelelő komolyságú külföldi befektetőt, különösen pedig szakmai befektetőt találjanak. Így több vállalatnál egyértelmű volt a félelem azzal kapcsolatban, hogy a külföldi befektető, ha megjelenik, akkor vagy piacot vesz, vagy még azt sem, kizárólag helyiséget és ezért a dolgozók és vezetők foglalkoztatása kérdésessé válik.

2. Fontos azonban azt is látnunk, hogy a külföldi befektetőktől való félelem már csak az informátlanság miatt is alapvetően a menedzsmentnél jelentkezett. Így a vezetés már a kisebb profilváltás esetén is (amikor átképzéssel a dolgozók döntő többsége megtartható), elveszti az állását. Ezért a dolgozói tulajdonvásárlás fő motivatoraként tapasztalatunk szerint a vezetőknek az új tulajdonostól való félelmét, az új helyzettől való menekülését lehet megjelölni.

3. Látni kell azt is, hogy a vállalat, amely garanciát vállal és minden esetben a dolgozók helyett is törleszti a fizetést az állam, illetve a bank irányába, ezzel rövidebb-hosszabb időre pénzügyileg elkötelezi magát, így bizonyos időszakra veszélyezteti saját fejlődési képességét. Ez különösen veszélyes olyan piacon, ahol nagy tőkeerejű külföldi befektetők jelenhetnek meg egyik percről a másikra, és a versenykihívás az amúgy is kisebb tőkeerejű hazai cégeket komoly problémák elé állítja. E tulajdoni konstrukció megakadályozza, de legalábbis jelentősen megnehezíti azonban azt is, hogy pótlólagos külső tőkebevonás történjen.

4. Szociológiailag nagyon sok problémát vet fel ez a konstrukció. Tapasztalunk szerint munkavállalók szerepzavarban vannak, azonban a szervezet folyamatos élete során e szerepzavarokban a munkavállalói szerepek válnak egyes kivételes helyzetektől eltekintve dominánssá. Ezért különösen az alacsonyabb bérek miatt a bér érdekelttség mindig felülmúlja a mostani időszakban a tulajdoni érdekeltséget. Ez a helyzet elvileg a szervezet hosszú távú befektetési politikáját, stratégiai túlélési képességé is veszélyeztethetné.

5. Az előző pontban említettekkel szembeható tendencia azonban, hogy a kialakult tulajdonosi helyzetben tapasztalataink szerint a menedzsment még az előző állami tulajdonosi helyzetnél is sokkal erősebb pozícióba került.

6. E szervezeteknél a menedzsment gyakorlatilag 0, vagy minimális tulajdonosi felügyelettel, s ennek következtében páratlan hatalommal is rendelkezhet. Ettől függetlenül, vagy ennek ellenére azonban a konstrukció bizonyos mértékig instabil, mert mindig vannak olyan helyzetek, taggyűlés, közgyűlés, ahol a kistulajdonosok széleső esetekben akár érzelmi alapon kifejtetik véleményüket, leszavazhatják a vezetést. A példától való félelmek különösen erőssé váltak abban a szervezetben "O"-ban, ahol a dolgozók az igazgató leváltásával érvényesítették e tulajdonosi hatalmukat.

## IRODALOMJEGYZÉK

- Bradley, K. Gelb, A.: Employee buyouts of troubled companies. Harvard Business  
Fisher, A.B.: Employees left holding the bag. Fortune May 20. 1991.  
Gunn, C.E.: Workers selfmanagement in the United States. Cornell Univ. Press, Itaca, 1984.  
Jenkins, G. Poole, M. (eds.) New Forms of Ownership. London Routledge, 1990.  
Laky Mihály: A dolgozók részvételének lehetőségei a privatizációban Magyarországon.  
Közgazdasági Szemle 1994. okt. 899–913. p.  
Levine, D.I.: Participation Productivity and the Firms Environment. California Management Review,  
Summer 1990. 86–100.  
Ramsay, H.: et al. Options for workers: Owner or Employee? 1990. in.: Jenkins, Poole (eds): New  
Forms of ownership, 183–204. p.  
Rosner, M.: Worker Ownership Ideology and Social Structure in Third Way Work Organizations;  
Economic and Industrial Democracy, Vol. 12. 1991, 369–384. p.  
Szamuely László: Ipari demokrácia Nyugat-Európában. Magvető Kiadó, Budapest, 1980.  
Tolnai Gyula: Üzemi részvételi rendszerek a mai kapitalizmusban. Társadalomtudományi Intézet  
1982.  
Toscano, D.J.: Toward a Typology of Employee Ownership. Human Relations, V. 36. N. 7. 1983.  
581–602 p.  
Weitzman, M.L., Kruse, D. L.: Profit sharing and productivity. Industrial Labour Relations Review,  
1992/2. 95–140. p.

## ISTVÁN JÁVOR – TAMÁS ROZGONYI

### THE ECONOMIC, SOCIOLOGICAL AND ORGANIZATIONAL EFFECT OF THE LAW ON EMPLOYEE STOCK OWNERSHIP PROGRAM

#### (Summary)

The question of increasing employees' work intensity and loyalty to their workplaces has emerged from the beginning of the workplace establishment. According to the authors, at least three different types of operation and supervision of the organizations could be distinguished. These are the following: (1) Emerging of a so called power-enforcement organization which is compelling the management into a bargaining position; (2) set up workers participation system in the workplaces; (3) employee stock ownership program within the enterprise.

Among the various workers' ownership programs the recent study deals with and analyzes the Employee Stock Ownership Plans - ESOP. This is a special form of workers' ownership program because the employees could get some allotment of the enterprise without gaining a personal share in it. Instead, a special organization, consisting of workers, will be the owner of stocks.

The authors have done empirical research at five Hungarian enterprises, have been examining the implementation of the law on Employee Stock Ownership Programs, which is in force since July 1993. The results of the completed research are illustrated with detailed datas, tables and some sociological consequences.

A detailed bibliography is attached to this study.



## Új értékek, nyitott rendszerű közigazgatás

### I.

A magyar gazdaság, társadalom és más alrendszerek is (jog, kultúra stb.) hosszabb idő óta a folyamatos változás<sup>1</sup> (fast changing) időszakában vannak. Ez a jelenség minőségileg más mint a korábbi időszakok nekilendülő (push), majd lefékeződő (pull) periódusai. Ennek következtében szükségszerűen vetődik fel annak vizsgálata, hogy melyek a rendszer továbbra is állandó elemei, s melyek azok, amelyek meghaladtakká váltak.

Nem közömbös annak ismerete sem, hogy milyenek az esélyek a rendszer stabillá, vagy viszonylagosan stabillá válására. A fejlődés kétségtelenül változás is, de vélelmezhetően nem a teljes, totális dezintegrációval, dezorganizációval járó változás szükségszerű kísérője, hanem sokkal inkább egy organikusabb, a korábbi viszonyok összes pozitívumait, értékeit magába foglaló folyamat eredménye.

Pillanatnyilag a magyar gazdaságban, politikában, a köz- és privátszféra majd minden elemében egyidőben vannak jelen integrációs és dezintegrációs folyamatok, még néhány területen a teljes széthullás (decoupling) jelei is fellelhetők. Nem véletlen tehát a felfokozott igény a jelenségek és folyamatok értelmezésére, magyarázatára és rendszerezésére.

Az elméletek általában magyarázatok a jelenségek egy bizonyos készletére, csoportjára vonatkozóan. A társadalmi elméletek magyarázatok a társadalmi jelenségek csoportjával összefüggésben. A hétköznapi tudat is használ elméleteket (a fogalom legtágabb értelmében) hiszen ezek segítenek értelmezni a társadalmi jelenségek legszélesebb körét.

Mégha az elméletek, magyarázatok esetleg hibásak is az intézmények, magatartások fejlődési, változási irányának az elemzésében hasznosak lehetnek.

A következőkben arra a kérdésre keressük a választ, hogy a társadalom egyik alrendszerében, a közigazgatásban történt-e 1989 után paradigmaváltás: a korábbi struktúra mennyiben őrizte meg rendszerspecifikus elemeit, továbbá a jelenlegi közigazgatási rendszer, azon belül is elsősorban az önkormányzati szervezet mennyiben felel meg a modern, szolgáltató jellegű közigazgatás követelményeinek (polgárközpontúság, hatékonyság, demokratizmus stb.).

---

<sup>1</sup> A változásnak a közigazgatás szervezetére és társadalmi szerepére gyakorolt hatásáról lásd Paul G. Thomas: Beyond the buzzwords: Coping with change in the public sector. International Review of Administrative Sciences. March 1996.

## II.

Kiindulási pontnak fogadjuk el azt a tételt, mely szerint a közigazgatás egy speciális társadalmi alrendszer, amely összekapcsolódó elemekből áll, s amelyben egyéneket és munkacsoportokat találunk a formál szervezeti kereteken belül. A közigazgatási szervezet környezete egy bonyolult társadalmi rendszer, amellyel a közigazgatásnak jellemző cserekapcsolatai vannak.

A közigazgatási szervezetek értékek által vezetett célok megvalósításán munkálkodnak, amelyeket a társadalom politikai eljárások révén definiál, mint kívánatos szempontokat. Mindazonáltal a szervezeteknek is megvan a maguk kulturális értékrendszere, sajátos nyelvi formája, valamint a ritualizált eljárása. Mindezek elsődlegesen reflexiók a körülvevő környezet kulturájára, de maga a szervezet is megformál ilyen mintákat, magatartásokat és kulturális elemeket a belső viszonyai számára. A szervezetben belül speciális belső aktivítások, cselekvések zajlanak, amelyek lényegesek a hatékonyság szempontjából. Ezek a belső cselekvések, mechanizmusok alrendszerekre és további részrendszerekre vannak lebontva az eredményesség növelése céljából.

A formális autoritás a hierarchikus módon elrendezett felépítés mentén tagolódik. A hivatalnokok felelősek a közigazgatás olyan alapcselekvéseiért, mint a tervezés, szervezés, döntés, irányítás, koordináció, ellenőrzés, végrehajtás stb. Az egyes szervezeti szintek felelőssége eltérő a feladatok megvalósításáért, végső soron a közigazgatási menedzsment a felelősségi jogkörök elsődleges hordozója.

A hivatalnok (adminisztrátor) tevékenységére hat a szervezet jellege, környezeti sajátosságok (kultúra, politika, gazdaság), történelmi tényezők (tradíciók, ethos, értékek, szabályok), a technológia, a tudomány és nem utolsósorban a hatalmi kontextus (alkotmányos alapok, törvényi szabályozások, ügyféli kapcsolatok, jogi korlátok). Ugyancsak befolyásol a személyes kvalifikáció, az egyéni preferencia(ák), képesség, kompetencia, attitűdök és értékek.

Az előbbieken tehát a modern közigazgatást egy olyan nyitott rendszernek (open system) definiáltuk, amelynek kapcsolata a környezetével interdependens, s amely az input hatásokat fogadva, majd azokat feldolgozva célokban megnyilvánuló értékek megvalósításáért működik. A rendszer egyensúlyát (balance) a visszacsatolás (feedback) biztosítja, amely a szükséges korrekciók megtételének csatornája.

## III.

Az 1989 előtti magyar közigazgatás a tanácsrendszer belső logikája szerint egy monolitikus szervezeti modell tesztelt meg, amely "a túlközpontosított, valamint adminisztratív módszerekkel előnyben részesítő társadalom és gazdaságszervezés helyi kiszolgálója volt. A túlzott centralizáció kevés teret adott a helyi önállóságnak. A helyi cselekvések demokratikus irányítói ténylegesen nem a választott testületek, hanem a tanácsai vezetők voltak, akiket felsőbb állami szervek kézivezérléssel kívántak mozgatni, és akik egyben alá voltak rendelve a szintén felülről vezérelt monolitikus állampárt helyi szervezeteinek is."<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> 1990. évi LXV. tv. általános indoklása.



A hierarchikus bürokráciáknak a tanács hatalomban kifejeződő rendszere a közigazgatás működésével, feladataival és céljaival kapcsolatos értékválasztásokat is magába foglalta. A szocialista állam mindenhatóságába vetett hit és az ezzel szorosan összekapcsolódó állami túlvállalás – az életviszonyok majd minden területén – szükségszerűen vezetett el a hierarchikus bürokráciák dominanciájához. Paradox módon azonban ezek működésében nem azok a pozitív weberi szervezeti értékek (hatékonyság, kiszámíthatóság, szakszerűség) érvényesültek, amelyek Nyugat-Európa államaiban a bürokratikus struktúrákat általában jellemezték, hanem közép-kelet európai sajátosságként a bürokratikus szervezet negatív vonásai domináltak (elidegenedés, zártság, alacsony határfok). Ugyanakkor érdemes megemlíteni, hogy "az amerikai bürokrácia azért sem kaphatott soha meghatározó szerepet az államéletben, mert az ún. közfunkciók (public functions) megvalósítására az USA-ban mindig is külső vállalkozókkal való szerződéses kapcsolat révén került sor."<sup>3</sup>

A magyar tanácsrendszer hierarchikus bürokráciájának diszfunkcionális jellege más oldalról nem kis mértékben magyarázható azzal, hogy a közigazgatási személyzet kiválasztásában csak elvétve érvényesültek az ún. merit rendszer szempontjai. A jogász pálya hierarchiájában a "tanácsi jogász" alacsony presztízse növelte a kontraszelekció következtében a szervezetbe kerülők számárányát. Az előbbieket ellenére az ilyen hivatalnokok is képesek voltak megtartani a pozíciójukat, elsősorban személyes, baráti, informális és egyéb kapcsolatoknak köszönhetően, s így egy idő után tipikus – a rendszerre jellemző – politikai erőkké váltak. Az ily módon működő patronáns rendszer (patronage appointment) keretei között a polgárközpontúság, a professzionalizmus, a nyitottság, s a minőség alapértékei nem voltak meghatározóak.

Mindez azonban nem jelenti az elmúlt időszak hierarchikus bürokráciájának a teljesen értékmentessé történő nyilvánítását, a hangsúly inkább annak a logikának, államfilozófiai rezonnak a bemutatásán volt, amelynek alapján a tanácsrendszer közigazgatása csak meghatározott értékszpempontokat (centralizáltság, zártság, társadalmi kontroll hiánya stb.) képviselhetett.

#### IV.

1990-ben, s az azt követő években a jogalkotás területén alkotmányi és törvényi szinten, azaz normatív területen megszülettek azok az alapvető rendelkezések, amelyek egy új értékrendszer szerinti közigazgatás létrejöttét lehetővé tették. Átstrukturálódott a központi és a helyi közigazgatás szervezete. A központi közigazgatás területén megjelentek olyan struktúrák (Állami Vagyongyűnökség, Gazdasági Versenyhivatal, Számvevőszék stb.), amelyek az állami szerepvállalás módosulását bizonyítják, továbbá egyben – funkcionális szerepeik szerint – új értékek megjelenítői és hordozói is voltak (verseny, társadalmi kontroll stb.).

A paradigmaváltás markánsabban van jelen a helyi, lokális szinten. A tanácsrendszert felváltotta az önkormányzati modell, visszatérve közel 40 évi intervallum után a 1945 előtti hagyományokhoz. A helyi közösségek autonómiája a települési önkormányzatok működtetéséhez fűződő jogok és kötelezettségek révén nyert elismerést. Mivel a központi és a helyi közigazgatás demokratizálódása a jogállam

---

<sup>3</sup> Fred W. Riggs: Bureaucracy and Constitution. Public Administration Review, 1994. 1/2. sz. 65. p.

kiépítésének szerves része, ha nem is explicite, de közvetetten (latens módon) új értékek megjelenéséről is lehet beszélni az államigazgatásban.

Ahhoz, hogy ne csak vallott, hanem ténylegesen követett, megvalósított új értékekről legyen szó, hosszú és korántsem ellentmondásmentes fejlődési út kell megtenni. Az első lépés a szervezeti és működésbeli változások felismerésének a szükségessége (recognised need for change). Szervezeti területen a zárt (bürokratikus) modelltől el kell jutni a nyitott szervezeti modell elfogadásához. Ez annak a felismerését jelenti, hogy:

- a szervezetek és a környezetük változhatnak és változnak is,
- a szervezetek és tagjaik a túlélésért, a fennmaradásért cselekszenek,
- a szervezetek és az emberek tanulhatnak és tanulnak is a hibákból.<sup>4</sup>

Az organikus szervezettel fogás szerint a hierarchia visszaszorul az alapokra, mint meghatározó természete a létrejövő strukturának. E megközelítés alapján a szervezetek nem statikusak, hanem nyitottak és változóak. Ebben az értelmezésben, mint ahogy azt Nicolas Henry megfogalmazta<sup>5</sup> a zárt és a nyitott szervezeti modell négy alapvető jellemzőben különböztethető meg:

- a környezetről vallott felfogást illetően,
- az emberi természetről vallott felfogást illetően,
- a szervezeten belüli működéssel kapcsolatos nézőpont tekintetében,
- valamint a szervezeteknek a társadalomban betöltött szerepéről és jelentőségéről vallott felfogást illetően.

A nyitott modellben a releváns szervezeti környezet dinamikus, változó és komplex. A szervezet tagjai képzetek, önállóak, feladatkeresők, rugalmasak, a célok megvalósításában önállóan kialakított módszerek alkalmazásával járnak el. A zárt modellben a szervezeti hatalom az emberek manipulációjának az eszköze, a szervezeti céloknak alárendelten. A nyitott rendszerben a humanitást, a hatékony kommunikációt és az innovációt elősegítő módszerek érvényesülnek.

A nyitott modell legfontosabb vonásai az alábbiakban összegezhetők:

1. A feladatok szervezésénél a rutinszerűséget elkerülve a szituációknak való megfelelés dominál.
2. A specializált szakismeret nem egyes tagok kiváltsága, hanem az megosztott és felhasznált a szervezeti célok megvalósítására.
3. Az egyéni orientációk lehetőséget adnak a csoportmunkára, kihasználva az abból származó előnyöket.
4. A konfliktusok az interakciós eljárásokban kerülnek feloldásra, elsősorban azon a szinten, ahol azok felmerülnek.
5. A szervezet inkább változékony, mintsem merev és rutinszerű struktúráját illetően.
6. A szakismeret a szervezet bármely szintjén rendelkezésre áll és minden tag hatékonyan tud közreműködni a szervezeti feladatok megvalósításában.
7. A szervezeten belül sokkal inkább a tagok közötti valamint az ügyfelekkel való közvetlen kapcsolat jellemző, mintsem a hierarchikus szintek képviselővel való interakció.

---

<sup>4</sup> Nicholas Henry: Public Administration and public affairs. Englewood Cliffs, N. J. Prentia Hall, 1975. 79. p.

<sup>5</sup> Uo.

8. Az interakciók a teljesítménnyel állnak kapcsolatban, nem pedig a parancs hierarchiájával.

9. A működésben a teljesítmény és a minőség jellemző, nem pedig a szigorú ragaszkodás a rutinszerű eljárásokhoz.

10. A presztízs és a tekintély nem a hierarchikus szerepektől vagy a végzettségtől függ, hanem attól, hogy az érintett milyen szinten látja el munkáját.<sup>6</sup>

A zárt rendszerek a biztonság, a stabilitás elkötelezett keresői. Míg a nyitott rendszer a folyamatos változás, a bizonytanság fogadására van felkészülve.

Ha a korábbiakban bemutatott nyitott szervezeti modellt ideáltípusnak tekintjük a közigazgatás számára, akkor – a jelenlegi helyzetet értékelve – azt a megállapítást tehetjük, hogy mind központi, mind pedig helyi szinten megtörtént a szervezeti és működésbeli változások felismerésének a szükségessége, valamint lényegében lezárultak a változások is. Ugyanakkor a jogi, normatív szinttől eltekintve a másság, a változás kevésbé érzékelhető a közigazgatási szervezetek napi működésében, a funkciók gyakorlati megvalósításában.

Az új értékek szerinti működés megkétszerezése elsődlegesen politikai okokkal magyarázható, mivel a közigazgatás az állami főhatalom kifejezője, illetőleg végrehajtója, így önálló alrendszerként történő gyors és minőségi átalakulása lényegesen lassabban és ellentmondásokkal terheltlen következhet be, mint más alrendszerek esetében. Ugyanakkor "természetes, hogy a kormányzati bürokráciák különbözni fognak nem kormányzati társaiktól. A politikai viszonyok sokkal nagyobb befolyásával kell számolniuk, mint a gazdasági tényezők befolyásával. A gazdasági szervezetek mind központi, mind pedig helyi szinten egy viszonylagosan egyértelmű gazdasági kritérium mentén működnek. A helyi önkormányzatok más oldalról sok célú szervezetek (multi functional organisations) változatos irányokkal, feladatokkal. Ezek összeegyeztetése a politikai eljárások értékválasztásai során lehetséges, és a szervezeti működés eredményességének a kritériuma is lényegében politikai célok, értékek versenyének az eredményeként alakul ki."<sup>7</sup>

A változások esetén tehát meg kell haladni azokat a reális, létező korlátokat, amelyek az új minőségi tartalom érvényesülését akadályozzák. A hazai közigazgatásban ezek a korlátok elsődlegesen strukturális, szakmai és személyi természetűek.

Max Weber óta közismert, hogy a szervezet, illetőleg a szervezethez való tartozás jelent a társadalomban. A központi és helyi igazgatási struktúra átalakítása során tehát explicit módon meg kell foglalmazni azokat az alapértékeket, amelyek mind a strukturák kialakításánál, mind pedig azok működésében kifejezésre kell hogy jussanak, mivel a szervezet inkább kifejezi a célokat, mintsem formálja azokat. Lényeges, hogy a struktúra megváltoztatása együtt kell hogy járjon az alkalmazott eljárások módosulásával is. Ennek hiányában beigazolódhat Stewart jóslata, mely szerint: "A struktúra megváltoztatása a szükséges eljárások korrekciója nélkül nem más, mint üres akciók fenntartása."<sup>8</sup>

A tanácsrendszer hivatali felépítése – kisebb korrekciókat leszámítva – változatlan marad. Ennek köszönhetően erős meg nem felelés, inkongruencia

<sup>6</sup> T. Burns and G. M. Stalker: The management of innovation. London. Tavistock Publications, 1961. 25. p.

<sup>7</sup> R. Greenwood, K. Walsh, C. R. Hinings and S. Ranson: Patterns of management in local government. Oxford, 1980. 9. p.

<sup>8</sup> J. D. Stewart: Management in local government: a Viewpoint, London, 1971. 25. p.

érzékkelhető az önkormányzati törvény szelleme és a hivatali struktúrák tényleges működése között. A jelenlegi irodákra tagolódó felépítés a korábbi főosztályok, osztályok rendszerének alig módosított változata, leképezése. A szervezeti rendszert általában is a sematikus, a rutinszerű ügykezelési módszerek jellemzik. A hivatalok kialakítása, átszervezése során tisztázatlanok maradtak olyan szempontok, mint pl. hogy milyen optimális szervezeti méret biztosítja a legszínvonalasabb szolgáltatásokat, vagy hogy melyek a leghatékonyabb állampolgári részvételi lehetőségek a helyi közügyek gyakorlásában. Az Ötv. 38. §-a szerinti egységes hivatal nem jelent felhatalmazást vagy felhívást a sematikus szervezeti megoldásokra, ez a rendelkezés inkább egy igazgatásszervezési alapelveket rögzít, amelyet össze kell egyeztetni a megvalósítás során a hatékony önkormányzati szolgáltatások biztosításának a követelményével.

A fejlett polgári államok tapasztalata szerint – ahol a modern önkormányzatiság hosszabb történelmi múltra tekint vissza – számos faktor van befolyással az önkormányzati hatékonyságra, melyek szerepe és jelentősége adott esetben településenként más és más.

Míg a kis önkormányzatoknál általában a korlátozott pénzügyi források jelentenek korlátot és ehhez képest a szervezeti kialakítási problémák másodlagosak, addig a nagyobb méretű helyhatóságoknál már sokkal élesebben vetődik fel az optimális szervezeti forma igénye és annak hatékony menedzsmentje, éppen a pazarló alacsony hatékonyságú működés elkerülése érdekében. Itt viszont a demokratikus részvétel lehetőségeinek a biztosítása jelethet gondot.

Nem vitásan tehát a szervezet, azon belül is a szakhivatal is csak egy elem a szóba jöhető külső és belső kontingenciák körében. Ugyanakkor súlyponti tényezőről van szó, melynek működése közvetlenül is befolyásolja az önkormányzatok megítélését, társadalmi értékelését. A hivatal szervezete, működése és működésének eredménye politikaformáló tényező, mivel az effektív szervezet létrehozása és fenntartása életfontosságú a helyi politikai program sikeres megvalósítása szempontjából.

Mindazonáltal szükséges kiemelni, hogy nem a szervezetek döntenek el a közigazgatási rendszer innovációs képességét, mivel a strukturális szinten létrejövő innovációt végső soron a társadalom megújulási képessége határozza meg.

"A változások a társadalom objektív folyamatainak az ismeretében számíthatnak sikerre. A társadalommal végül is csak azt lehet "tenni", amit törvényszerűségei, összefüggései, sajátosságai megengednek. Ahogy Németh László megfogalmazta: ami halk folyamataiban készül."<sup>9</sup>

Ily módon a szervezetek innovációs problémája a politikai és a gazdasági rendszer egészének makroszintű megújulási problémája is. Amilyen mértékben változnak a kontextuális felételek, olyan mértékben változhat a közigazgatási struktúra és kerülhetnek előtérbe az új alapértékek.

A szakmai korlátok megítélésénél elsődleges szempont, hogy milyen önkormányzati modellt tartunk követendőnek. E tekintetben – ha a kor követelményeinek megfelelően a jogállam, a jóléti állam eszmerendszere által vezérelt igazgatást tartjuk mérvadónak – csak egy alternatíva jöhet szóba: a szolgáltató, a szervező közigazgatás.

A szolgáltató, szervező igazgatás feltehetőleg megbontja a hagyományos jogi elemek tulsúlyát a szakmai struktúrában, és egyre inkább előtérbe kerülnek az

---

<sup>9</sup> Kulcsár Kálmán: Szociológia. Kossuth. 1988. 402. p.

önkormányzatok által biztosított szolgáltatások jellegének megfelelő egyéb foglalkozási csoportok pl. mérnök, programozó, szaktechnikus stb. Az innováció általában is új embereket igényel, akiknek aktivitása új kommunikációs csatornákat teremthet szervezet és környezete között, új eljárások, új információk forrásául szolgálva.

Jelentősen befolyásolná a hivatali szervezet szakmai összetételét az a körülmény is, ha a helyhatóságok fokozatosan bevezetnék az egyes szolgáltatások ellátására a pályázati rendszert. Ennek során a legkedvezőbb ajánlatot tevő cég, vállalat szerezne jogot egy adott helyhatósági feladat megvalósítására. Ez egyben a szolgáltatással szembeni minőségi követelmények következetesebb érvényesítését is lehetővé tenné, másrésről pedig oldaná a magyar önkormányzatok még mindig hangsúlyos hatósági jellegét, politikai "érdekezem" arculatát. Az előbbiek megvalósulása esetén tehát az ún. megvalósító (provider) jellegű önkormányzatokat felváltaná az ún. szervező, megbízó (enabler) jellegű önkormányzat, amely egyben új alapértékeket is testesítené meg működésében (minőség, gazdaságosság, hatékonyság) és felépítésében (nyitottság, decentralizáció, felelősségvállalás) egyaránt.

A közigazgatási személyzet problematikája is olyan kontingencia, amely szoros kapcsolatban áll mind a szervezet, mind pedig a szakmai kompetencia kérdéskörével. A személyzet kiválasztásában elengedhetetlennek tűnik a merit, illetőleg a karrier rendszer következetes érvényesítése, a patronáns rendszer megszüntetése mellett. A köztisztviselők jogállását szabályozó törvény erre megteremti a jogi alapokat. Más kérdés, hogy a gyakorlatban korlátozott a jogszabály konzekvens végrehajtásának a lehetősége, figyelemmel arra, hogy a kis településeken elkerülhetetlen kompromisszumokat kell kötni a szakmai követelmények rovására, ha a helyi lakosság politikai identitásának kifejezését csak az önkormányzat működtetésével látja megvalósíthatónak. Ez a dilemma jelentős mértékben oldható volna a társulási formák fokozatos elterjedésével.

## V.

A települési önkormányzatok körében végzett empirikus vizsgálat<sup>10</sup> kombinált módszerekkel (kérdőív, mély interjúk, dokumentumelemzés) próbálta számba venni a helyi hatóságok értékrendszerét.

Ennek során elsődlegesen a működési és kevésbé a szervezeti értékek voltak kitapithatóak, továbbá éles diszkrepanciát lehetett tapasztalni a vallott és a követett értékek tekintetében.

Figyelemreméltó, hogy a követett értékek esetén is alacsony a tudatosság szintje, helyenként maga a fogalom értelmezése is gondokat okozott, továbbá hogy az önkormányzatisággal kapcsolatos értékek nem képeznek konzisztens rendszert, ellenkezőleg az inkonzisztencia a jellemző. Szemléletesen fejezi ki keserű tapasztalatait Tanács István a szociográfia nyelvén amikor azt írja: "A lármás népfölkelőkön lötyög az európai szabású kabát, s nem biztos hogy lesz idejük belenőni."<sup>11</sup>

Mindez azt a feltevést látszik megerősíteni, hogy az önkormányzatisághoz való visszatérés politikai, jogi szinten még nem jelenti automatikusan a új értékek mentén

<sup>10</sup> 1994 tavaszán a KÖZIGKONZULT Bt. által kezdeményezett és koordinált kutatás a helyi önkormányzatok értékrendjéről és kultúrájáról.

<sup>11</sup> Tanács István: Önkormányzó. T. Twins Kiadó, Bp. 1993. 341. p.

működő önkormányzati gyakorlatot. Más oldalról megközelítve, mivel az új alapértékek explicit módon nem manifestálódtak – idő és tapasztalat hiányában – továbbá a politikai rendszerváltás elsődlegesen a változásra, a másságra, illetőleg a korábbi tagadására helyezte a hangsúlyt, a sodró erejű változások közepette az a paradox, sajátos helyzet következett be, hogy létrejött egy új struktúra, de annak tartalmi elemei (személyzet, eljárások, habitus) a régi módon működtetik azt. Ez nyilván a felülről történő építkezésnek, az állami dominanciának a következménye, másrészt pedig az organikus fejlődés elmaradásának köszönhető.

A nemzeti kultúrának a szervezeti kultúrára gyakorolt hatása jutott kifejezésre abban, hogy milyen domináns alapértékeket jelenítettek meg az önkormányzatok működésük során. Megváltoztak a korábbi időszak meghatározó társadalmi értékei (egyenlőség, közösség stb.) és átadták helyüket minőségileg más új értékeknek.

A nemzeti kultúra alapértékeinek gyökeres változását nem lehetett figyelmen kívül hagyni lokális szinten sem, így a tágabb kulturális környezet mintaadó szerepe meghatározó befolyásoló tényező volt a helyhatóságok számára. Így kaphatott a korábbi időszakhoz képest nagyobb, de még mindig nem kielégítő hangsúlyt a gazdaságosság, a hatékonyság, a vállalkozás követelménye.

A helyi önkormányzatok értékválasztásait jelentősen determinálta, hogy új helyi rendszerekről lévén szó, számos elvárásnak, követelményrendszernek kell megfelelniük. Ez az oka annak, hogy a megkérdezettek jelentős része más és más alapértékek fontosságát húzta alá. Ebben közrehatott a helyi képviselők bizonyos részénél tapasztalható szerepzavar, illetőleg szereptisztázatlanság is. Ha pl. a képviselő a munkájában kvázi "ombudsman" szerepet jelenített meg, akkor a köz iránti fogékonyságot preferálta elsődleges értéként. Ha viszont a helyi vállalkozók értekeit kívánta becsatolni, képviselni, akkor az önkormányzati munkában az eredményességet, a gazdaságosságot tartotta fontosnak. Nem alakult tehát még ki az önkormányzati képviselő szerepének az az általános modellje, amely referenciaként szolgált volna a közélet szereplői számára.

Az értékek megjelölésénél, meghatározásánál komoly jelentősége volt az önkormányzati szintnek. A kisméretű, belsőleg alig tagolt helyhatóságok jelentős szerepet tulajdonítottak a közvéleménnyel való jó kapcsolatnak, a köz iránti fogékonyságnak, a demokratizmusnak. Ennek oka a települések homogenitásával és az átlagosnál intenzívebb informális kapcsolatokkal magyarázható. Ezen a szinten ugyanakkor – közismert okok miatt – a professzionalizmus, a kreativitás vagy az üzleti szellem alapértékei kevesebb hangsúlyt kaptak. A kis települések képviselői gyakran felvállalták az adott közösség majd minden problémájának a képviselőségét, körükben kevésbé volt érzékelhető egy meghatározott területre történő – főként szakmai indíttatású – szakosodás.

Meghatározó befolyású volt az értékválasztásnál a mintába kerülők szakmai felkészültsége, iskolai végzettsége, közigazgatási gyakorlata. Az utóbbi két tényező általában pozitív korrelációban állt a szakmai felkészültséggel, s ennek jelentősége nem is elsődlegesen a napi teendők színvonalasabb ellátásában volt érzékelhető, hanem abban, hogy a kvalifikáció mint alap kedvező feltételeket biztosított új szervezeti célok, új munkamódszerek, új értékek interiorizálására, belsővé tételére.

A személyi állomány képzettségi szintjének emelkedése igazolta azt a várakozást, mely szerint a szakmai kompetencia magában hordja a politikai determinánsoktól

történő könnyebb elszakadás lehetőségét is, ami adott esetben a döntési alternatívák kevésbé politikakonform alternatívái közötti választást vonhatja maga után.

A képzettségi mutató szignifikáns módon jelentkezett a szervezeti értékek közötti választásban is. A képzettebbek sokkal jobban igényelték a decentralizációt, a döntési jogkörök delegációját, s ebből következően felelősségkeresők és hatékonyság orientáltak voltak. Ahol viszont hiányzott a magas szintű felkészültség, ott tipikusan jelentkezett az alacsony munkamotiváció, a fogadókészség az autoriter vezetői irányítás iránt, valamint az innovatív, kreatív képesség hiánya.

A vizsgálat egyik leglényegesebb aspektusa a vallott és a követett értékek lehetséges feltárása, illetőleg megismerése volt. Itt is számolni kellett a módszertani korlátokkal, amelyek még erőteljesebben jelentkeztek, mint egyéb esetekben.

Minden helyhatósági képviselő a kérdőíven előre rangsorolta a demokráciát, a választói érdekek képviseletét, mint vallott értékeket, ugyanakkor ezek a személyek gyakorolt szerepeikben sokszor öncélúak, antidemokratikusak, részrehajlóak voltak. Nyilván ez az ellentmondás elsődlegesen nem személyi tulajdonságokkal magyarázható – jóllehet ezek befolyását is el kell ismernünk –, hanem azzal, hogy a kibontakozó, éledező demokráciák kísérőjelenségeként az érintettek most sajátítják el azokat a játékszabályokat, szerepeket, amelyek a fejlett országok intézményeiben már évszázadok óta mérvadóak.

A vallott és a követett értékek meg nem felelése mögött kitapinthatók voltak politikai, pártpolitikai mozgatórugók is. A nagyobb méretű, túlpolitizált önkormányzatoknál a pártok és a frankciók ütközése, ellentétes véleménye adott esetben más értékek érvényesülését eredményezte a helyhatósági döntésekben, mint ami akár gazdasági, pénzügyi vagy egyéb racionalitás alapján elvárható lett volna. Ez a körülmény a hazai önkormányzatok pártosodásával magyarázható, amely – ismerve a nyugati országok gyakorlatát – nem csupán közép-kelet európai sajátosság.<sup>12</sup>

A helyi szintek értékválasztásainak egyik sajátos determinánsa volt a polgármester, a jegyző és a képviselőtestület közötti kapcsolat jellege. Ha ún. "erős" polgármester állt az önkormányzat élén, akkor ez a körülmény rányomta a bélyegét a helyhatóság szervezetére, működésére és a követett célokra egyaránt. Ilyen esetben a domináns önkormányzati értékek túlnyomórészt egy személy elképzeléseit, megalapozott vagy megalapozatlan "ideáit" tükrözték a közigazgatásról illetőleg az önkormányzatról. Tekintettel arra, hogy az átmenet időszaka kedvezett az autoriter személyiségek átlagot meghaladó érvényesülésének, a fentiekhez hasonló sajátos értékteremtő mechanizmusok nem bizonyultak egyedi jelenségnek. Ahhoz persze, hogy egy markáns személyiségű polgármester vagy jegyző maradéktalanul érvényesíthesse személyes elképzeléseit, mint intézményi értékeket, fogadó közegre, bizonyos mintákat, normákat tolerálni tudó kulturális háttérre is szükség volt.

Azok az önkormányzatok, ahol a testület, a jegyző és a polgármester kapcsolatában a jó értelemben vett egyensúly dominált, ott jobban kihasználhatták a közös gondolkodásban és a közös alternatívák kereséséből származó előnyöket, valószínűsítve azt, hogy az önkormányzat egésze által képviselt értékek a polgárok elképzeléseivel is találkoznak.

---

<sup>12</sup> Horváth M. Tamás–Péteri Gábor: Új változatosság. Budapest, 1993. 30. p.

## VI.

A helyi önkormányzatok értékrendjére irányuló vizsgálat számára meghatározó volt hogy: "A volt szocialista országokban a volt jobboldali polgári diktatúrákhoz képest is (lásd például a háború előtti Olaszországot) nagyobb hangsúlyt kapott a helyi demokrácia felélesztése, a települési közösségek aktivizálása. Ez a lokális szempont megelőzte a szolgáltatás-szervezés méretkérdéseit. A következő időszak egyik fejlődési tendenciája ebben a térségben éppen ezért a lokális értékeket megfelelően kiegészítő szolgáltatás-szervezési szempontok erőteljesebb figyelembevételére kell, hogy irányuljon."<sup>13</sup>

Az önkormányzatok értékrendje általában nem különbözik, de nem is különbözhet lényegesen a társadalom meghatározó, domináns értékeitől. Ez természetes, hiszen az önkormányzatok is az adott társadalmi közeg integráns részét alkotják. Ennek alapján az önkormányzatok értékrendje se nem jobb, se nem rosszabb, mint a környezeté. A központi, domináns értékek lokális szinten is jelen vannak, helyenként kevésbé egyértelműen, de léteznek. Más oldalról működnek helyi értékek, amelyek másságuk következtében gazdagítják az értékek struktúráját, kifejezik a helyi sajátosságokat.

Az értékek struktúrája változó, esetenként egyes értékek konkurálnak, s ebben az összefüggésben nem kizárt az értékek versenye és konfliktusa sem.

A helyi önkormányzatok fejlődésének e korai fázisában – értelmezhetjük ezt a folyamatot lezáratlan, befejezetlen intézményesülésnek – a politikai értékek kaptak elsődleges hangsúlyt. Szervezeti és működési értékek, ha szorványosan is, de szintén megfigyelhetők voltak.

Várakozásaink szerint az önkormányzatok fejlődésének érettebb periódusában megváltoznak az értékbeli hangsúlyok: a politikai értékek természetessége mellett egyre nagyobb szerepet kapnak a szervezeti és működésbeli értékek, a helyi közösségek szükségleteinek mind színvonalasabb kielégítése érdekében. Hiszen éppen az előbbi elemek viszonylagos egyensúlya adja a helyi önkormányzatiság lényegét. Ezek az intézmények a helyi demokrácia kifejezői, védelmezői, egyes alapszolgáltatások hatékony megvalósítói és nem utolsósorban a politikai hatalom ellensúlyai.

A közigazgatás nem érték semleges terület. A különböző létező és működő modellek, azon belül az alkalmazott szervezetek és eljárási módok eltérő értékek megjelenítői és hordozói. Ezek az értékek változóak, a közigazgatás működésének folyamatában más és más értékek kaphatnak preferenciát, nem befolyásolva a rendszer immanens jellemzőit.

Egyes vélemények szerint a változások a közigazgatásban egy zéró végösszegű játszma-hoz hasonlíthatók, amely az igazgatási, szolgáltatási hatékonyság és a politikai felelősség között zajlik. Bármely növekedés a hatékonyság területén a priori a felelősség csökkenését vonja maga után, illetőleg a felelősség erősödése az igazgatási, szolgáltatási oldal gyengülését eredményezheti.

Napjaink közigazgatása belépett abba a periódusba, amikor a politikai felelősséget csak az igazgatási, adminisztratív hatékonyság "árán" lehet eladni. Ez a tendencia mind központi, mind pedig helyi, lokális szinten érvényesül.

---

<sup>13</sup> Verebélyi Imre: Kollokvium a települések méretéről, a hatékonyságról és az állampolgári részvételről. Kézirat, 1994. 9. p.



Az igazgatás tradicionális értékei kiálták az idő és a gyakorlat próbáját. Ugyanakkor figyelembe kell venni azokat az új értékeket is, amelyek a közigazgatással szembeni megnövekedett elvárások kifejezői, valamint a társadalmi és szervezeti modernizáció szükségszerű velejárói.

## ZOLTÁN JÓZSA

### NEW VALUES AND OPEN SYSTEM IN THE PUBLIC ADMINISTRATION

(Summary)

Since 1989 the Hungarian public administration system has changed basically. Not only new institutions were established both central and local level, but new values (accountability, effectiveness, local choice and so on) were introduced as well with the aim of getting open and more effective system.

In the first part of the paper after a short theoretical introduction the author makes comparison between the former council system and the local government structure. No doubt that the socialist bureaucracy was rigid and uneffected structure not to able to express the local voice and to realise accountability.

In 1989 the Hungarian society got a unique opportunity to restructure the public administration system and to improve the everyday work its institutions.

The political and administrative objective was clear: one hand to revitalize the local democracy and the other hand to implement effective service provider practice.

According to the survey-which was conducted by KÖZIGKONZULT company- we could experience quite a lot of new values particularly at local level. Local government has been a suitable institution to express and represent local democracy, but in many cases it is not the best structure for the implementation of different services.

At the moment the Hungarian local government system has already stabilized its legal-institutional framework, but its service provider functions are under permanent change and pressure by the new demands of the society.

So, the old problem is still exist, namely: how can we make government competent and authoritative without destroying values of democratic participation and responsibility ?



## Az egyetem válságának egyes értelmezései a modern francia szociológia-elméletben

A második világháború utáni, idestova emberöltőnyi korszakban szerte a világon – így Franciaországban is – a felsőoktatás társadalmi jelentőségének korábban példátlan növekedése figyelhető meg.<sup>1</sup> A felsőoktatási rendszer ennél fogva nem kerülheti el sorsát, az empirikus és nem utolsósorban elméleti szociológiai kutatások egyik kedvenc terepévé válik.<sup>2</sup> Az empirikus szociológia bőszen veti bele magát az oktatás-statisztikai adatok dzsungelébe, maga is szaporítván azokat, míg az elméleti szociológia előszeretettel teszteli paradigmáinak működőképességét az egyetem világán. A társadalomkutatók helyzete azonban cseppet sem egyszerű akkor, amikor az egyetemi újratermelési módot vizsgálják, hiszen a "spontán szociológia",<sup>3</sup> azaz a közvélemény már évtizedekkel ezelőtt megfogalmazza azt az "igazolásra nem szoruló" hipotézisét, hogy az egyetem válságban van. Úgy gondoljuk, nem érdektelen a spontán szociológia naív tapasztalatát összevetnünk az elméleti szociológia tudós tapasztalatával, ennek érdekében dolgozatunkban megkíséreljük rekonstruálni két kortárs francia elméleti szociológus, *Pierre Bourdieu* és *Raymond Boudon* válságértelmezési megfontolásainak bizonyos elemeit.

---

<sup>1</sup> Franciaországban 1944/45-ben az egyetemek és az úgynevezett Nagy Iskolák (*Grandes Écoles*) hallgatói létszáma még csak 97.000 fő volt, 1967/68-ban már 571.000, 1979/80-ra pedig elérte a 970.000-ret, azaz harmincöt év alatt megtízszereződött (Éliard, 1984. 79. p.).

<sup>2</sup> Pierre Bourdieu egyenesen iskolai újratermelési módról beszél már az 1970-es évek elején (Bourdieu, 1978. 363. p.).

<sup>3</sup> "Ha a szociológia nem különbözik a többi tudománytól, csak éppen sajátos nehézségei támadnak abban, hogy olyan tudomány legyen, mint a többi, ez alapvetően amiatt a sajátos kapcsolat miatt van, amely a társadalmi jelenségvilágról kialakult tudós tapasztalat és naív tapasztalat között, illetőleg e tapasztalatok naív és tudós megfogalmazása között jön létre... A szociológus minden más szakembernél nagyobb mértékben ki van téve a nem szakemberek kétértelmű és ambivalens ítéletének, akik feljogosítva érzik magukat, hogy a szakmai elemzéseknek csak annyiban adjanak hitelt, amennyiben azok összecsengenek spontán szociológiájuk előfeltevéseivel, de akik ugyanezen logika szerint hajlamosak megkérdőjelezni egy olyan tudomány érvényességét, amelyet csak abban a mértékben fogadnak el, amilyen mértékben ugyanazt nyújtja, mint a hétköznapi józan ész. Miért ne érezné magát egy kicsit mindenki szociológusnak?... A kutatásának tárgyával azonosuló szociológus mindig közel áll ahhoz, hogy cinkos előzékenységgel elégitse ki a művelt nagyközönség eszkatologikus igényeit." (Bourdieu, 1983.)

## Pierre Bourdieu az egyetem szerepéről a társadalmi egyenlőtlenségek újratermelődésében

*Bourdieu*, a genetikai strukturalizmus<sup>4</sup> reprezentánsa – rengeteg munkájában foglalkozik az egyetemmel. (Bourdieu, 1964., 1970., 1979., 1989.) Elévülhetetlen érdemei vannak abban, hogy a francia oktatási rendszer vizsgálatának ürügyén a francia társadalom osztály- és hatalmi szerkezetének reprodukciós sajátosságairól értekezzen. Sok évtizedes munkásságával tette nyilvánvalóvá, sőt (hívei számára) közhellyé, hogy a társadalmi integráció működéséhez és a társadalom strukturális alkotóelemei közötti viszonyok újratermelődéséhez szükséges feltételek közvetlenül kapcsolódnak az oktatáshoz. Ahogy Marx a lanceshire-i szövőiparban, Max Weber a századforduló német igazgatásában véli felfedezni a modellt kora társadalmának megértéséhez, úgy *Bourdieu* számára az egyetem, az iskolai újratermelési mód elemzése jelenti a kulcsot a posztindusztriális társadalom lényegének megfejtéséhez. Az oktatást, az egyetemet sajátos játékszabályok alapján funkcionáló mezőként<sup>5</sup> értelmezi, amely az egyenlőtlenségek látszólagos elrejtésével teszi szalonképpé a társadalmi különbségek újratermelődését, így legitimálván az új nemzedékeknek a társadalmi munkamegosztás különböző pozícióiba való, látszólag meritokratikus logikán nyugvó elosztását.

Az egyetemi mező működési logikáját a különböző társadalmi csoportok (osztályok) az újratermelésben meglévő objektív esélyeik inkorporálásával, bensővé tételével használják (ki). Az így keletkezett osztályhabitusok generálják azokat a stratégiákat, gyakorlati cselekvéseket, melyek rányomják bélyegüket az egyetemre, illetve általában az oktatáshoz fűződő igen eltérő társadalmi várakozásokra.<sup>6</sup> Az osztályhabitusok elemzése nélkül értelmezhetetlen az egyetem válsága, hiszen ezek ismeretében derülhet ki az, hogy milyen mértékben tudja az oktatási mező elrejtetni és elfogadtatni a hátrányos helyzetű társadalmi csoportokkal társadalmi és oktatási kirekesztettségüket.

*Bourdieu* a francia társadalom osztályhabitusainak és osztályízléseinek legteljesebb tablóját a *La distinction* című, az 1970-es évek végén megjelent művében rajzolja meg (Bourdieu, 1979.).<sup>7</sup> Az egyetem működésének értelmezése szempontjából

<sup>4</sup> "le structuralisme génétique" – Bourdieu elméleti rendszerének ez az elnevezése Pierre Ansart nyomán van elterjedőben a francia szociológiai szakirodalomban. Lásd (Ansart, 1990.)

<sup>5</sup> Bourdieu szociológiájában a mező az egyik legfontosabb kulcsfogalom, gondolati megragadása a társadalom egymástól elkülönült, sajátos cselekvési és kapcsolati szerveződéseinek, a társadalmi tér speciálisan felépített állapotát testesíti meg. Olyan képződményről van szó, mely társadalmi pozíciók között feszülő objektív viszonyok, kapcsolatok strukturált tereként értelmezhető, a benne résztvevők objektíve elkötelezettek speciális tétjei, azaz az adott mezőre jellemző specifikus tőkejavak megszerzése, elosztása iránt. A mező többé-kevésbé autonóm, azaz tétjei gyakran értelmezhetetlenek más mezők számára, a különböző mezőkben lévő pozíciók betöltői igen komoly érdektelenséggel viseltet(het)nek egymás tétjei iránt. A mező fogalmának elméleti tisztázásához lásd pl. (Bourdieu, 1980., különösen 113–116. p.)

<sup>6</sup> Bourdieu ezt a problémát a következő formulával próbálja értelmezni a *La distinction* című munkájában: a gyakorlat=(habitus x tőke)+ mező (Bourdieu, 1979.)

<sup>7</sup> Bourdieu ebben a munkájában viszonylag egyszerűen, mondhatni sematikus módon modellezi a francia társadalom osztálytagozódását. Három alapvető osztályra tagolja a francia társadalmat, az osztályokon belül pedig további alcsoportokat (osztályfrakciókat) különít el: *Felső (uralkodó) osztályok* /les classes supérieures ou dominantes/, melyek két osztályfrakcióból állnak: az uralkodó osztályfrakcióból (melynek komponensei a régi burzsoázia /la bourgeoisie ancienne/ és az újburzsoázia /la bourgeoisie nouvelle/), illetve az alárendelt osztályfrakcióból (értelmiségiek, tanárok, egyéb intellektuális szakmák). *Kispolgárság* /la petite bourgeoisie/, mely három osztályfrakciót foglal magában: az új kispolgárságot /la petite bourgeoisie nouvelle/, a végrehajtói pozícióban lévő kispolgárságot /la petite bourgeoisie d'exécution/ és a hanyatló

az újbурzsoázia és a kispolgárság osztályhabitusainak van igazi jelentősége, hiszen a francia egyetem az elit intézményeként funkcionált sokáig, a második világháború utáni évtizedekben pedig főleg a középosztályok gyermekei jelentették a felsőoktatás expanziójának társadalmi hátterét.

Ami a domináns társadalmi osztály legdinamikusabb osztályfrakciójának, az újbурzsoáziának osztályízlését és osztályhabitusát illeti, főképpen a régivágású üzleti бурzsoáziával (la bourgeoisie ancienne) szembeállítva jellemezhető az újbурzsoázia, melynek képviselői fiatalabb korban kerülnek hatalmi pozícióba, a legtöbben rendelkeznek valamilyen egyetemi végzettséggel (gyakran a Nagy Iskolák diplomáival). "Igyekeznek megkülönböztetni magukat a tradicionális бурzsoázia (la bourgeoisie ancienne) ipari és kereskedelmi főnökeitől egy modernebb, fiatalosabb életstílussal, jobban megfelelven a vezető mai definíciójának: ők olvassák leggyakrabban a Les Echos c. pénzügyi napilapot (a felmérés szerint 126:91 arányban az ipari főnökökkel szemben) és gazdasági illetve pénzügyi folyóiratokat (itt 224:190 az arány); kevésbé hajlamosak tőkéjüket ingatlanokba fektetni és sokkal gyakrabban űznek egyszerre sikkes és aktív vagy ún. kibernetikus sportokat, mint a vitorlázás vízisielés, tenisz; másodsorban lovaglás, golf, vagy olyan egyszerre sikkes és intellektuális közösségi játékokat, mint a bridzs vagy a sakk. Mindenesetre ők azonosulnak a legteljesebben a külföld és az új ötletek felé nyitott modern vezető típusával (gyakran vesznek részt szakmai továbbképzéseken szemináriumokon, állandó kapcsolatban vannak a közügyek vezetőivel és azokkal a mérnökökkel, akik a leggyakrabban utaznak külföldre).

Az újbурzsoázia a kezdeményezője annak az etikai társalgásnak, melyet az az újfajta gazdaság követel meg, amiből hatalmukat és hasznukat merítik, és melynek működése ugyanúgy függ a szükségletek és fogyasztók termelésétől, mint magától az ártermelésről. A termelés aszkétikus morálja és az önmegtartóztatásra, mértékletességre, takarékosagra, az előre kalkulálásra alapozott tőkefelhalmozás helyébe, most a gazdaság új logikája által megkövetelt hedonista fogyasztási morál lép, melynek alapja a hitel, a költekezés és az élvezet.

Ez a gazdaság olyan társadalmat akar, mely fogyasztási és termelési képességeik, rangjuk és életstílusuk alapján ítéli az embereket. Szószólóit az újbурzsoázia anyagi javakat vagy szimbolikus szolgáltatásokat nyújtó üzletembereiben, illetve idegenforgalommal sajttóval, mozival, divattal, reklámmal, diszlettervezéssel, ingatlanl kapcsolatos vállalkozások főnökeiben találja meg: "alattomosan" felszólító tanácsaikkal és egy új életstílus példájával eme új ízlésgyártók olyan morált javasolnak, amely nem más, mint a költekezés, fogyasztás és élvezet művészete. Felhívásaikkal, melyek a tanácsadás vagy segítségnyújtás látszatát keltik, csupán fenntartják a fogyasztó félelmét (főleg a fogyasztás kiemelt célpontját jelentő nők esetében), hogy nem tud megfelelni számos feladatának, amelyet az ún. "szabad" életstílus megkövetel és a morális méltatlanság eddig szokatlan érzését, hogy nem rendelkezik ehhez a szükséges anyagi javakkal.

Az újbурzsoázia találja ki, vagy importálja (az USA-ból) az uralom finom, lágy eszközökön és egyfajta "laza" életstíluson nyugvó új módját az iskolában, az egyházban és a vállalatnál, melyet a társadalmi távolság valamennyi – különösen öltözködésbeli –

---

kispolgárságot /la petite bourgeoisie en déclin/. Népi osztályok /les classes populaires/ két osztályfrakcióra tagolhatóak: a munkásságra és az alacsony bérű mezőgazdaságban dolgozó kisegzisztenciákra.

kinyilvánításának eufémizációjával és az arisztokratikus szigorúság levetkőzésével biztosítanak.

Ugyanúgy megfigyelhető az ellentét a régi és új "játék", az integrista és a management legújabb módszereiről, a közügyekről és csoportdinamikáról jól informált modernista vezetők között, mint a pocakos és öntelt vagy a lebamult, vékony, a koktélokban és társadalmi partnereivel való viselkedésében és modorában "laza" főnők között.

Az új avantgarde etika életstílusa közvetlenül kifejezi annak a vagyonnak a struktúráját, amely hatalmának és létfeltételeinek fő eleme. A nagy, nemzetközi vállalkozások vezetői (legyen az köz-, vagy magánvállalkozás, bár ez kissé erőltetett megkülönböztetés ezen a szinten), vagy modern, gyakran multinacionális cégek vezetői nincsenek oly módon helyhez kötve, mint a helyi vállalkozások kis főnökei, akiknek presztízse elválaszthatatlan egy valódi interakciós világtól és egyfajta reprezentációs munkától.

Noha az újbурzsoázia vezetői is egy "központ" vannak utalva, arra a központi igazgatóságra, melytől az utasításokat és az előléptetést várják, hatalmukat jórészt a megszerzett hazai vagy nemzetközi iskolai címekkel tartják fenn és sokkal inkább mentesek a privilégiumoktól és a helyi presztízstől, melyek egyre inkább leértékelődnek a gazdasági és szimbolikus piac összeolvadása során, mely elhelyezi őket a hazai vagy nemzetközi hierarchiában.

Meg vannak győződve, hogy hatalmukat iskolai címeiknek és technikai, emberi kompetenciájuknak ("dinamizmus, küzdőszellem") köszönhetik. Át vannak itatva gazdasági, politikai ismeretekkel, amit az Ügyvezetési és Igazgatási iskolákban sajátíthatnak el, és az evvel összekapcsolódó modernista felfogással a gazdasági és társadalmi viszonyokról, aminek kialakításához hozzájárulnak ők is összejöveteleik, megbízásaik, szemináriumai során. Ezek a "dinamikus vezetők" felhagytak a régi főnökök pezszejével (és feladták azok hagyományos felfogását a világról, Franciaországról); a humán tudományok művelését feleségükre bízzák a gazdasági ismeretek kedvéért, amit angolul olvasnak.

A régivágású бурzsoázia megtagadása, (melynek gyakran az örökösei és akiktől valójában csak az idő, vagy a korkülönbség választja el őket), így generációs jelenségnek tűnhet a szó hétköznapi értelmében. Valójában azért igyekeznek felülmúlni őket, hogy hatalmukat még jobban megőrizték." (Bourdieu, 1979. 353, 356, 360–361. p.) A domináns társadalmi csoportok kommunikációja, az általuk használt írott és beszélt nyelvi kódok a legitim beszédformák a társadalomban, különösen az egyetemi mezőben, a társadalmi fölény nyelvi formában történő megnyilvánulásának eszközei.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> A domináns társadalmi csoport "rendelkezik azzal a könnyedséggel, amit a magabiztosság ad... és a valódi kompetenciával ami rendszerint kapcsolódik hozzá... A magabiztosságukon kívül, ami elegendő ahhoz, hogy felruhazza beszédmódjukat azzal aanyag könnyedséggel, amit pontosan a megkülönböztettség jegyének ismernek el az ilyen dolgokban, ezek az emberek képesek arra, amit a nyelvi bravúrok vonalán a legmagasabb teljesítménynek ismernek el, vagyis a könnyedségre... Elsajátítván az uralmi használatot azzal, hogy korán megbarátkoztak vele – ez az egyetlen olyan nevelési mód, amely képes beléjük oltani a nyelvhasználatnak ezt a módját... megszilárdítván ezt a gyakorlatot az iskola által megszervezett képzéssel, ami azt célozza, hogy a nyelv gyakorlati elsajátítását átalakítsák kifejezett, tudatos nyelvi fölénné, és kiterjesszék annak kompetenciáját azáltal, hogy az iskolai normát képesek képesek folyamatosan és látszólag minden erőfeszítés nélkül a lehető leghelyesebb nyelvezettel beszélni...ami a legbiztosabb ismertető jele társadalmi helyzetüknek... Ily módon a különbségek, amelyek az osztályokat a nyelv síkján elválasztják egymástól, nem redukálhatók bizonyos számú társadalmi jegyre, hanem a differenciálás, helyesebben a

Ami a kispolgárság osztályfrakcióit illeti, objektív létfeltételeik bensővé tételét, inkorporációját tekintve rendelkeznek bizonyos közös tapasztalatokkal, ugyanakkor történetiségük, a társadalmi térben való múltbeni, jelenidejű és jövőbeni elrendezhetőségük, (röp)pályájuk (trajectoire) különbözőségei jókora eltéréseket is valószínűsítenek közöttük.

Ha az osztály-hierarchiában elfoglalt helyük statikáját nézzük, akkor legfontosabb sajátosságuk *Bourdieu* szerint az, hogy középen vannak, egyenlő távolságra a burzsoáziától és a népi osztályoktól, éppen ezért az osztály-antagonizmusok közötti viszonylagos "semlegességen" alapuló köztes pozíciót foglalnak el a "fenn" és a "lenn" között. A társadalmi dinamika, azaz a (röp)pálya szempontjából az osztályfrakciók mozgása, múltja, jelene, jövője ellentmondásos, hiszen az alapvető tét, ha eltérő súllyal is, a társadalmi térben való sikeres navigálás a deklasszáció, azaz a népi osztályokba való lecsúszás és a burzsoázia alsó osztályfrakciójába való bekerülés között.

A fentiekből következően a kispolgárság osztályhabitusának fundamentuma az általa akumulált tőkékkel való körültekintő sáfárkodás, az akumulált tőke gondos megőrzése az osztályhierarchiában elfoglalt köztes pozíció megőrzésének érdekében. Jóllehet, a kispolgárság által megszerezhető tőkék mennyisége, összetétele és nem utolsósorban szimbolikus presztízse elmarad a burzsoázia tőkejavaitól, de mégis ezek a tőkék határolják el a kispolgárokat a népi osztályoktól. Az imént megfogalmazott dilemmát tehát úgy is megfogalmazhatnánk a tőkék birtoklása szempontjából, hogy a tét: minden körülmények között megőrizni a népi osztályokhoz képest kívánatosabb tőkejavakat, s esetleg, a legerősebb kispolgári osztályfrakció (az új kispolgárság) számára megszerezni az uralmon lévő osztályok alsó frakciójára jellemző összetételű és mennyiségű tőkéket.

Mindezeket figyelembe véve a kispolgárság társadalmi gyakorlatainak "láthatatlan karmestere" az aszkétizmus, az önmagunkhoz és másokhoz való morális szigorúság, az erényesség, az elvek és a szabályok tiszteletének partitúrájából "dirigálja" az osztályhabitus gyakorlati megformálását. Ez az osztályhabitus a biztos, tartós, igazolt magatartási minták inkorporálása iránt fogékony. A kultúrához, a tudáshoz való komoly és naív viszony, szolid reformizmus a politikában, malthusianizmus a biológiai reprodukciós stratégiákban, a fogyasztás visszafogása (ha kell) a státusz megőrzése érdekében megspékelve a státusz ingatlanságából fakadó némi bizonytalanság érzésével: íme előttünk állanak a kispolgárság osztályhabitusának legfontosabb komponensei.

A következőkben a három osztályfrakció közül az egyetem szempontjából különösen fontos új kispolgárság és a végrehajtói pozícióban lévő kispolgárság ízlésének, habitusának eltéréseit mutatom be eltérő társadalmi (röp)pályájuk fényében (*Bourdieu*, 1979. 365–433. p.).

## Az új kispolgárság (la petite bourgeoisie nouvelle)

Ez az osztályfrakció magában foglalja a művészeti, vagy ilyen jellegű pályákat, (ide tartoznak a divatipar, a dekoráció művészei, "kézművesei"), a tömegkommunikáció és egyes szimbolikus szolgáltatások professzióit (újságíró, médiaszakember, szexológus, dietetikus, házasságközvetítő, pályaválasztási tanácsadó, idegenvezető stb.) a felső vezetőket közvetlen alárendeltségében dolgozó fehér gallérosokat, a fiatal iskolázott technikusokat. Érdekességként megemlíthetjük, hogy igen nagy arányban vannak jelen a nők ebben az osztályfrakcióban.

Ami a frakció (röp)pályáját jelenti a múlt, a származás szempontjából, a népi és a kispolgári csoportok tehetségesebb, ambiciózusabb gyermekei vannak itt, de megtalálhatóak a burzsoázia "deklaszálódott" sarjai is, sőt mi több, ez az elem adja az új kispolgárság önbizalomra orientált beállítódását, fesztelenségét, egyszóval az életérzés alapvető mintáit a burzsoá származású komponens szolgáltatja.

Az új kispolgárság osztályának "avantgard" frakcióját jelenti: az újburzsoázia szövetsége. Alapvető funkciója az újburzsoázia életvitelének, életstílusának, szimbolikus reprezentációi magasabbrendűségének, mintaként való elfogadásának a népszerűsítése, beszűkítése az alsóbb osztályok tudatába a rendelkezésére álló "terápiás eszközök" segítségével. Ez a csoport ízlésében a rafináltat, a disztíngváltat, az előkelőt keresi. A többi osztály felé kifejtett terápiás közvetítő tevékenysége az új életstílus definiálására és elterjesztésére irányul: meghonosítani a permisszív, megengedő társadalmi gyakorlatokat szemben a represszív és aszkétikus morállal: felszabadítani a testhez való viszonyt, megszüntetni a büntetést a szexualitásban, "eretnek", "felforgató" kifejezésvilágot teremteni a művészetben, a lelki és testi gyógyítás új formáihoz fordulni (a gyógyítók maguk is részei a frakciónak, saját maguk számára teremtvén piacot), pszichologizálni, egyediesíteni a társadalmi konfliktusokat, megkérdőjelezni a biztos, bevált társadalmi intézmények létjogosultságát. Ezen frakció hangadói saját magukat "besorolhatatlan" társadalmi képződményként percipálják, az új kispolgárok a "társadalmi repülés" (le vol social) megtestesítőinek tekintik magukat, illetéktelenek tehát a társadalmi konfliktusokban való állásfoglalásra. Tulajdonképpen lélekben azért – legalábbis a domináns csoportok – az újburzsoáziához közelállónak tekintik magukat, mely többek között megnyilvánul abban, hogy igyekeznek hasonló stílusban fogyasztani mint vonatkozási csoportjuk, még akkor is, ha ez a fogyasztás hamis fogyasztás (*faux consommation*), hiszen nem tudják azt a pénzt kifizetni a magas presztízsű, és éppen ezért méregdrága javakért, mint példaképeik, ezért kénytelenek beérni ezek utánzataival. (Amelyek persze még így is megfizethetetlenek a többiek számára.)

## A végrehajtói pozícióban lévő kispolgárság (la petite bourgeoisie d'exécution)

Ez az osztályfrakció magában foglalja a középkádereket, technikusokat, kereskedelmi, irodai alkalmazottakat, a fegyveres testületek beosztotti pozícióban lévő tagjait: általában a középfokú iskolai bizonyítványok, címek birtokosait. Ha a társadalmi (röp)pályát nézzük, Bourdieu ezt a frakciót olykor előmeneteli kispolgárságnak (la petite bourgeoisie d'ascension) is nevezi, utalván arra, hogy ebben a csoportban rendkívül erős egy valamikor megszakadt társadalmi felemelkedés újbóli beindítása iránti aspiráció. A



cél: az iskolai címek, diplomák által igazolt magasabb munkahelyi hierarchiákba való eljutás. Népszerűek körükben a továbbképző, levelező úton való tanulás, vagy éppenséggel az autodidakta önképzési módszerek. A minta: a nagyobb értékű diplomával rendelkező felső káderek, akiknek a beosztottaiként dolgoznak. Ahogy Bourdieu egy helyütt fogalmaz: minden vágyuk az, hogy a végrehajtó munkát (*travail d'exécution*) felcseréljék a koncepciózus, irányító munkával (*travail de conception*). Ez a törekvés irányítja a frakció beállítódásait is: tőkéit (gazdasági, kulturális, kapcsolati) a megfelelő iskolai végzettség érdekében használja fel. Áldozatvállalás, lemondás a jövőért, a gyermek iskolai előmenetelébe vetett remények, szolid reformizmus, óvatos optimizmus jellemzi e csoport gondolkodását.<sup>9</sup> A státuszjavítás reményének szertefoszlása esetén a gyanakvó pesszimizmus, az agresszív moralizálás és a ressentiment vesz erőt rajta, más lehetőség híján az erkölcsi magasabbrendűség illúzióját fogalmazza meg a nálánál sikeresebb társadalmi csoportokkal szemben.

Az előbbieken vázolt osztályhabitusok által mozgósított társadalmi gyakorlatok különös fontossággal vetik fel megformáltságuk jellegzetességeit az egyetemi mező, mint a társadalmi reprodukció kitüntetett fontosságú terepének elemzésében.

A különböző társadalmi csoportoknak a munkamegosztás rendszerében való szétosztásában alapvetően fontos szerepet játszó egyetemi mező játzmái már a "játékba" való bekapcsolódás folyamatában elkezdődnek, és a számonkérés, a vizsga erőterében bontakoznak csak ki igazán. Az egyetemi mező a bejutást és az abban való navigálást tekintve magas kodifikáltsággal rendelkezik.<sup>10</sup>

Az egyetemi mezőben a vizsga az egyik leghatékonyabb eszköze annak a stratégiának, amelynek a célja az uralkodó kultúra rögzítése, dominanciájának szimbolikus elismertetése. (Bourdieu, 1978. 7–71. p.) *Bourdieu* szerint minden alapunk

---

<sup>9</sup> "Ez az osztály csak úgy tudja sikerre vinni a gazdasági és a kulturális tőke képzésére irányuló vállalkozását, ha korlátozza fogyasztását, és ha összes forrásait kis számú leszármazottaira összpontosítja, akiknek az a feladatuk, hogy meghosszabbítsák a csoport felfelé ívelő pályáját... Amikor utódainak számát korlátozza, a kispolgár csak a törekvéseinek tartozó kényszerek rendszerének engedelmeskedik: minthogy jövedelmét nem képes növelni, kénytelen kiadásait, vagyis a fogyasztók számát csökkenteni. Eközben azonban hallgatólagosan alkalmazkodott a termékenység legitim szintjére vonatkozó uralkodó, azaz a társadalmi reprodukció követelményeinek alárendelt felfogásnak: a születéskorlátozás a numerus clausus egyik, kétségkívül legkezdetlegesebb formája. A kispolgár olyan proletár, aki kicsire húzza össze magát, hogy polgár lehessen. Lemond tehát a proletár szaporaságáról, és a szűkre szabott, "szelektív" reprodukciót "választja", amit gyakran egyetlen termékre korlátoz, hogy ezt ezután az importáló osztály szigorúan szelektív elvárásai szerint irányítsa, alakítsa... Gazdasági és iskolai stratégiáikban olyan askétikus hajlamokat fektetnek be, amelyek a bank és az iskola eszményi ügyfeleivé teszik őket. Kulturális jó szándék és takarékoság, komolyság és szorgalom – ezek azok a biztosítékok, amelyeket a kispolgár felajánl ezeknek az intézményeknek, miközben (az igazi gazdasági, kulturális és társadalmi tőke tulajdonosával ellentétben) teljesen kiszolgáltatja magát nekik, mert csak az ő segítségükkel várhat profitot alapjában "negatív" vagyonától. Az igény (prétention) egyfajta, előzetesen érzett feszültségnek (pré-tension) is tekinthető." (Bourdieu, 1978, 260–263. p.)

<sup>10</sup> A kodifikáció a mező azon tulajdonsága, amely azt mutatja meg, hogy milyen mértékben szabályozottak explicit módon a mező tétjeiért folyó küzdelemben való bekapcsolódás, tehát a mezőbe való belépés feltételei. [A kodifikáció jelentőségének értelmezéséről lásd részletesebben (Bourdieu, 1986.)] Ebből a szempontból az egyetemi mező kodifikáltsága magas szintű, a bejutás feltételei jogszabályokban rögzített iskolai bizonyítványok, vagy felvételi vizsgák által behatároltak, szemben például a művészeti mezővel. A művészeti mező számára a gyenge kodifikáltság azt jelenti, hogy határai átjárhatóak, a benne található pozíciók definiálásában igen nagy a szabadság, ezért a bejutás, a felszentelés szabályai kötetlenebbül újrafogalmazhatóak, így e játékszabályok maguk is a játszma részét képezik. [A művészeti mező sajátosságainak elemzését lásd (Bourdieu, 1992.)]

megvan arra, hogy a vizsgák megszorodásában, társadalmi jelentőségük növekedésében a modern társadalmak egyik alapvető tendenciáját lássuk. A francia oktatási mezőt – így az egyetemi mezőt is – a vizsgák kultusza uralja, ez szabja meg a diákok és a tanárok munkáját, az oktatási intézmények működését. A francia oktatási rendszer legalább két funkciót tölt be: egyrészt kielégít egy nagyon "refináltan" funkcionáló társadalmi szelekciós igényt, másrészt pedig magas szinten kívánja tartani önmaga presztízsét is, a lehetőségekhez mérten maximalizálván az általa kitermelt, ellenőrzött és "felszentelt" habitusok és szakmai minősítések társadalmi értékét. Az egyetemi mezőnek tehát az össztársadalmi reprodukcióban játszott kitüntetett szerepén túl önmagára vonatkoztatott téjjei is vannak. Ez a két típusú tét akár össze is fonódhat: az iskola, a tanári kar rekrutációjának biztosítása céljából a pedagógusi hivatás felé vonzza a kispolgárok, illetve a burzsoázia értelmiségi frakciójának gyermekeit, melynek szelekciós funkciója eltéríti ezen csoportok gyermekeit attól, hogy a gazdasági és a politikai mező téjjei iránt vonzódjának, csökkentvén ezzel a gazdasági és politikai mező domináns társadalmi csoportjainak önreprodukcióját "fenyegető" konkurenciát.

Ahhoz, hogy megértsük: az oktatási rendszer saját racionalitását hogyan tudja érvényesíteni a társadalmi szelekciós igénye mellett, figyelembe kell vennünk a rendszer sajátos történetiségét is. Az iskola relatív autonómiája, azaz az a képessége, hogy a kívülről megfogalmazott elvárásokat saját racionalitásán "átfolyatva" értelmezze, történetiségének köszönheti: viszonylag független, öröklött kapott normarendszerének. Az iskolának abban az esetben sikerül saját értékelő mechanizmusait tiszteletben tartatni, amennyiben olyan társadalmi osztályokkal van dolga, amelyek vele szemben semmiféle más konkurens hierarchizáló elvet nem tudnak szembeállítani.<sup>11</sup> E cél eléréséhez a versengés hagyományának a megőrzése tűnik a legjobb eszköznek, melyet a francia oktatási mező a XVIII. századi jezsuita kollégiumokból kapott öröklött, ezért a versenyvizsga, technikai funkcióján túl társadalmi funkciókat is betölt.<sup>12</sup> A három legfontosabb versenyvizsga Franciaországban: az ún. általános versenyvizsga, az École Normale Supérieure felvételi vizsgája és az aggregáció, azaz a gimnáziumi tanárok versenyvizsgája. A vizsgák letételének szakmai jövedelmezősége kézenfekvő, főleg, ha figyelembe vesszük: a Sorbonne bölcsészkarán a kinevezett oktatók 15 %-a (a tanársegédek is beleszámítva az előadók 48 %-a) nem rendelkezik doktori címmel – noha ez elvileg követelmény –, ugyanakkor mindenkinek van aggregációja, sőt az oktatói kar 23 %-a az École Normale Supérieure-ön végzett. Ebben a rendszerben minden fontos vizsga versenyvizsgaként konstituálódik. Ennek oka egyrészt az, hogy ez a megoldás találkozott a kispolgárság és a burzsoázia értelmiségi osztályfrakciójának az esélyek formális egyenlőségének jakobinus eredetű ideológiáját valló életfelfogásával, másrészt a francia központosított állami bürokráciának a társadalmi hierarchiák fontosságát a társadalomba "sulykolni" kívánó öfenntartási szükségleteivel. A versenyvizsga ugyanis tudás-hierarchiát generál. A hierarchiának ezen látszólagosan

<sup>11</sup> "A kispolgárt minden arra készíteti, hogy belépjen az igények és megkülönböztetések körül folyó harcba, amelyből szükségképpen vesztesként kerül ki, mégpedig fellebbezési lehetőség nélkül, hiszen csatlakozásával már elismerte a játék törvényességét és a tét értékét." (Bourdieu, 1978. 265-267. p.)

<sup>12</sup> "Ez a verseny csak sajátos esete minden konkurencia-viszonynak, amelyben a kiváltságos osztály minden erejével arra törekszik, hogy letörje a sorban utána következő osztály igényeit, többek között úgy, hogy törekvéseiket és vágyaikat túlzott önteltségre épülő szubjektív képzelgésnek kezeli, s megpróbálja ezeket nagyravágyó, elbizakodott, szemtelen, neveléses, vagy legalábbis idő előtti kísérletnek feltüntetni." (Bourdieu, ibid. 267. p.)

csupán iskolai kultusza valójában igen hatékonyan járul hozzá a társadalmi hierarchiák védelméhez, legitimálásához, reprodukciójához, hiszen innen veszi példáját. Az oktatási mező a társadalmi szelekciót pusztán technikai szelekciónak tünteti fel, a társadalmi hierarchiák reprodukcióját iskolai hierarchiákká, tudáshierarchiákká való transzformálás révén legitimálja. *Bourdieu* szerint ez a rendszer feltűnő hasonlatosságot mutat a klasszikus kínaiakkal. A konfuciusus nevelés a "művelt" ember ideáljából indult ki: a kínai bürokrata szakmai rátermettségét irodalmi stílusának szigorú, kötött szabályok alapján megformált csiszoltságával bizonyította. A vizsgák alapozták meg a társadalmi presztízszt: ha egy idegennek nem ismerték a rangját, először azt kérdezték meg tőle, hány vizsgát tett le. A francia és a klasszikus kínai rendszer közössége *Bourdieu* szerint abban rejlik, hogy egy társadalmi szelekciós igényt mind a kettő arra használ, hogy az általa kitermelt és legalizált értékeket ismertesse el a társadalomban.

Az iskolarendszer relatív autonómiája azonban sohasem implicál semlegességet a reprodukció küzdelmeiben, ugyanis az oktatási mező "függetlensége" végső soron az osztályviszonyok szerkezetétől való függés produktuma. A mező kívülről generált funkciója (a fennálló uralmi viszonyok legitimálása) jól tettenérhető az iskolai szelekció üzemmódjában. Ebből egyenesen következik, hogy nem egy magánvaló és magáért való iskolai kultusz testesül meg a szelekció által előállított hierarchiában. A diákok egy része ugyanis önmagát rekeszti ki az iskolából, illetve az iskolai pályafutás különböző szakaszaiból. A diák számára az iskolai karrier egy-egy szcenáriója csak annyiban valószínű, amennyiben osztálya objektív és kollektív jövőjét alkotja. (Megjegyzendő, hogy *Bourdieu* ezen álláspontja erősen determinisztikus társadalom-felfogást sejtet). Például a népi osztályokból származó diákoknak nagyobb az esélyük arra, hogy úgy rekeszék ki önmagukat az iskolai karrierből, hogy be sem iratkoznak, tehát el sem jutnak a beiratkozás utáni kimaradás állapotáig, főleg nem a sikertelen vizsga révén történő kirekesztődésig. Azokat a "szívósakat", akik mégsem maradnak ki, az oktatási mező belső szelekciója olyan kényszerpályára tereli, amelyek objektíve kevesebb esélyt jelentenek a továbbjutásra: késleltetett kirekesztés, egyfajta elnyújtott társadalmi "kivégzés" áldozatai lesznek. Az iskolai mező elbukottjai semmiképpen sem véletlenszerűen oszlanak el a különböző társadalmi osztályok között. Ebben a hátrányban az osztály pályájának objektív valószínűsége fejeződik ki. Ahogy *Bourdieu* fogalmaz egy helyütt: "Az a szubjektív remény, illetve reménytelenség, melynek hatására az egyén önmagát kirekeszti, közvetlenül azon feltételektől függ, amelyek saját kategóriájának az iskolai sikerre való objektív esélyét meghatározzák." A szubjektív remény az objektív feltételek inkorporálásának terméke. A mező, mint az objektív viszonyok hálózata és a habitus, mint mint az objektív struktúrák és gyakorlatok közötti közvetítés eszköze közötti viszony fogalmazódik itt meg: a mező strukturálja a habitust, amelyben a mező belső szükségsszerűségei öltenek testet, másfelől a habitus segít a mezőt olyan jelentéstermi világgá felépíteni, amely értelemadást jelent a cselekvő számára, amelynek téjjei vannak, amely tettekre a habitus segít ráhangolódni, amelybe érdemes invesztálni. A habitus ezen kognitív sajátosságát tehát megelőzi az az ún. kondicionáló hatás, melyet a mező gyakorol a habitusra. *Bourdieu* a "szubjektív remény – objektív valószínűség" kölcsönös relációival értelmezi a népi osztályok lemorzsolódását. Így hát a választás – adott esetben a nem továbbtanulás választása – formálisan szuverén döntés eredménye, de a döntést, mint e konkrét gyakorlati megnyilvánulást generáló habitus ("a választás nem választott elve") már nem.

Ami a késleltetett kirekesztési mechanizmust illeti ez látszólag "kifogástalan" kirekesztés, megfelelően a versenyvizsga játékszabályainak. Valójában emögött az iskolai mező ideológikus funkciója húzódik meg: a vizsga ideális eszköz arra, hogy elfogadtassa az érdekeltekkel az iskolai, a versenyen alapuló, éppen ezért "objektív" ítélet által szentesített társadalmi hierarchizáltság legitimitását. A vizsga nem más, mint a vizsga nélküli kirekesztés elleplezése, hiszen a bennmaradottak mindegyike esetében társadalmi osztálya pályájához kötődő objektív viszonya uralja, formálja azt a viszonyt, melyet az oktatási mezővel fenntart. A diákok iskolai karrierjének esélyei annál rosszabbak, minél messzebb állnak az iskola által képviselt értékek (valójában a felső középosztályok és az elit értékei) a diák saját osztályának értékeitől. Az iskola az osztályhovatartozásba "belekódolt" előnyöket és hátrányokat természetesen rejtetten, és a saját racionalitására "áthangszerelt" módon érvényesíti, a rá jellemző specifikus oktatási intézmény specifikusan megformált racionalitásával: a vizsgával. Az oktatási mező, mint specifikus téték és érdekek szintere látszólag paradox módon annál színvonalasabban képes megfelelni a társadalmi szelekció kívülről "reá rótt" funkciójának, minél inkább hagyják saját racionalitása alapján működni. Kérdés, hogy ezt az autonómiát a munkaerőpiac szigorú követelményei korlátozzák-e? Bourdieu szerint addig, amíg a vizsga által garantált tudás és a vizsga hitelesítő hatása által biztosított társadalmi rang közötti távolság nem csökken, addig az iskola autonómiájának korlátozása csak látszat. Ezt a szakadékat csak a technokrata ideológia szükségleteinek megfelelő oktatási rendszer képes áthidalni, kontrollt gyakorolván a technikai tudás felett, olyan társadalmi erényeket kialakítva, melyek megfelelnek a fenntartani kívánt osztályerőviszonyoknak. Erre szolgál az "általános műveltség" technikai követelményként megformált ideológiája. Ez a követelmény olyan osztályhabituszt igazol és erősít, amely az iskolán kívül jön (és jöhet csak) létre, az iskolai sikerekhez szükséges specifikus osztályhabitusok előzetes inkorporációja révén. Társadalmi előnyök így transzformálódnak iskolai előnyökké, melyeket azután ismét társadalmi előnyökké lehet átváltani. Ezt a folyamatot értelmezi Bourdieu a rekonverziós stratégiák, mint reprodukciós modellek elemzésével (Bourdieu, 1978. 350–378. p.). E modell logikája szerint az iskolai robbanás annak következménye, hogy teljesen átalakultak az iskolai intézmény funkciói. Az átalakulás lényege, vagy legalábbis kiváltó oka a gazdasági tőke tekintetében leggazdagabb felső- és középosztályhoz tartozó frakciók reprodukciós stratégiai rendszerének átalakulása. Ezek a frakciók a gazdasági tőke közvetlen, az öröklésen alapuló átadása helyett egyre inkább az oktatási rendszert használják privilegizált társadalmi helyzetük megőrzése érdekében.<sup>13</sup>

Bourdieu az egyetem válságát a társadalmi egyenlőtlenségek átörökítésében betöltött szerepéből eredezteti, az oktatási mező szerinte hozzájárul a társadalmi kasztosodás fennmaradásához, ilyen módon szorosan köthető a hatalmi mező erőviszonyainak megőrzéséhez.<sup>14</sup> A hatalmi mező kulcsfontosságú, gazdasági, politikai,

---

<sup>13</sup> "Az iskola átveszi a családtól a reprodukció szempontjából történő kiválasztást, vagyis az egykorú és egyazon társadalmi osztályhoz tartozó fiatalok közül az iskola dönti el, kik lesznek azok, akik ezt az osztályt minden tulajdonságával egyetemben reprodukálják, és kiket ítél arra, hogy az osztályból kirekesztődjenek. Az új reprodukciós mód korlátozza a család hatalmát, de csak azért, hogy ezt más formában, az osztály szintjén adja vissza." (Bourdieu, *ibid.* 363. p.)

<sup>14</sup> Ezért helyezi Bourdieu az egyetemi mezőben tipikusan előforduló pozíciókat, foglalkozásokat (főleg a professzori kategóriát) a francia osztálylétra felső grádicsaira. [Lásd: Bourdieu, 1979.]

közigazgatási funkcióit betöltő társadalmi csoportot nem véletlenül kereszteli el egy újabb munkájában "állami nemeseknek" (Bourdieu, 1989.).<sup>15</sup> *Bourdieu* 84 elit iskolát vizsgálva mutatja be azt, hogyan alakítják ki a Nagy Iskolák diákjaikban (a jövőendő elitben) azt a rendies jellegű csoportidentitást, amely hatékonyan szolgálja e csoport zártágát, megközelíthetetlenségét a társadalom szempontjából.

### Raymond Boudon az egyetem válságáról

*Bourdieu* alapvetően makroszociológiai, konfliktuselvű megközelítése mellett azonban létezik a francia szociológiaelméletben olyan más paradigma is, amely figyelemre méltó megfontolásokat tartalmaz az oktatás társadalmi diszfunkcióinak vizsgálata szempontjából. *Boudon* megközelítése *Bourdieu* olykor szociologizmusba hajló társadalomértelmezésével ellentétben alapvetően mikroszociológiai jellegű, azaz a társadalom vizsgálata során nem a struktúrából, a rendszerből indul ki, hanem az egyéni, individuális cselekvésekből. *Boudon* módszertani individualizmusára erősen hatott Max Weber, Vilfredo Pareto, Hayek társadalomszemlélete, akárcsak a klasszikus angol politikai közgazdaságtan, és a játékelmélet megfontolásai. A szerző episztemológiai alapállása egy olyan individualista társadalomelméleti paradigma képviselője, amely minden társadalmi jelenséget, így az állam, a politika és a jog világát is az ezeket felépítő egyéni cselekvések aggregációira vezeti vissza. Ez azt jelenti, hogy a társadalom egyénekből és ezek egymáshoz fűződő kapcsolataiból áll. A társadalom alapegységei az individuumok, valamint az olyan társadalmi intézmények, amelyek visszavezethetők az őket felépítő egyének, azaz társadalmi atomok viselkedései által meghatározott kapcsolatrendszerekre.<sup>16</sup> A társadalmi, politikai és jogi változások lényegében tehát nem mások, mint az egyének, vagy a korporatív cselekvők cselekvéseinek szándékolt, vagy nem szándékolt következményei. Ezen következmények vizsgálata kapcsán építi fel szociológiájában a "perverz hatás" (effet pervers) fogalmát, amely olyan következményt jelent, melynek bekövetkeztét a cselekvők nem látták előre, és/vagy nem szándékolták, hogy bekövetkezzon.<sup>17</sup> *Boudon* az oktatás, így az egyetem működésének társadalmi következményeiben is számtalan ilyen hatást vél felfedezni. "Effet pervers et ordre social" c. munkájában ebből a szempontból elemzi az egyetem válságát (Boudon, 1977. 59–95. p.).

*Boudon* rámutat arra, hogy az egyetemek még a 60-as évek második felében is a felső középosztályok elvárásait kiszolgáló intézmények maradtak, de ekkorra már a hallgatók zöme az alsó középosztályokból származott. Ezek a diákok egy olyan intézményben találták magukat, amely messze nem felelt meg elvárásaiknak. A felsőfokú tanulás feltételrendszerének drasztikus megromlása tulajdonképpen az egyetemi oktatás iránt megnyilvánuló felfokozott középosztályi igények következtében

---

<sup>15</sup> A könyv talán nem teljesen véletlenül a Francia Forradalom bicentenáriumának az évében jelent meg.

<sup>16</sup> "Az elemzés logikái atomjait azok az aktív individuumok hozzák létre, akik különféle céljaikat igyekeznek valóra váltani az interakciók azon rendszerében, ahová tartoznak" (Boudon, 1979. 43. p.)

<sup>17</sup> Boudon egy önálló munkát szentel a "perverz hatások" értelmezésének. [Lásd: Boudon, 1977.]]

előállt perverz hatás.<sup>18</sup> A középosztályok nyomására a Nagy Iskolákat leszámítva eltörölték a felvételt, ami azt jelentette, hogy az egyetemek nem szabályozhatták a leendő diákok beáramlását, a belépő diákok létszámát és minőségét. *Bourdieu* terminológiájával úgy is fogalmazhatnánk, hogy csökkent valamelyest az egyetemi mező kodifikáltsága, amely szükségképpen módosította a mezőn belüli játék szabályait is. Az egyetemekre való bejutás azonnali következményeként az iskolai végzettség iránti aspirációk a középiskolákról a felsőoktatásra terjedtek át, a diploma iránti igény növekedése túl gyors volt ahhoz, hogy a munkaerőpiac alkalmazkodni tudjon ehhez a változáshoz. Ráadásul az állam képtelen volt az egy diákra jutó finanszírozás korábbi színvonalát tartani. Boudon szerint volt némi naivitás abban a várakozásban, hogy a felsőoktatás expanziója rövid távon a gazdasági növekedés felgyorsulásához vezet, ugyanis a felsőoktatás felfutása inkább az egyetem pozícióit erősítették, mintsem a gazdaságét (újabb perverz hatás). A végzős diákok zöme a diploma megszerzése után az oktatásban, esetleg a kutatásban helyezkedett el, döntően a jogi és közgazdasági végzettséggel rendelkezők kerültek a gazdaságba. Az egyetemi hallgatói létszám robbanásszerű növekedése azon tudománysszakok elburjánzásának kedveztek, amelyek az oktatási rendszer számára termeltek diplomákat. *Boudon* rámutat arra, hogy a bölcsész és a természettudományi karok hosszú éveken keresztül főként tanárokat képeztek, s mivel az oktatás iránti növekvő igény konjunktúrát jelentett a tanárok számára, sokáig nem voltak elhelyezkedési problémáik. Az oktatási rendszer befolyása nőtt, sok éven keresztül képes volt megőrizni önfenntartó képességét, azonban ezt más funkcióinak a rovására tette. Egy idő után ez a fellendülés ellentétbe került a gazdaság rövid távú érdekeivel, az oktatási expanzió sokat veszített lendületéből. Ennek fényében teljesen érthető az, hogy leggyakrabban a bölcsészeti és természettudományi karok diákjai és tanárai szerveznek tiltakozó demonstrációkat az állam és a gazdaság ellen, megkérdőjelezvén azt, hogy a tanítás, a kutatás és a társadalomkritikai attitűdre való szocializálás mellett mással is foglalkozzanak. A diákok szempontjából egyre fontosabbá vált a jövő megtervezésének racionális (vagy annak vélt) szerepe. *Boudon* jól exponálja ezt a problémát a "La logique du social" című munkájában, ahol a racionális döntés (rational choice) paradigmáit is felhasználva fogalmaz meg öt olyan egymással, is összefüggő hipotézist, melyek segítségével értelmezni véli az oktatásban meglévő esélyegyenlőtlenségek motivációit a cselekvő szemszögéből (*Boudon*, 1979. 239–251. p.).

A társadalom különböző csoportjainak eltérőek az iskolázottsági stratégiákat befolyásoló értékei, így a siker értelmezésének szempontjai is. Ebből következően – az egyéb tényezők változatlanóságát feltételezve – egy alsóbb osztály cselekvője átlagosan csekélyebb jelentőséget tulajdonít a továbbtanulásnak, mint sikerhez vezető eszköznek. (az osztály-szubkultúrák hipotézise).

Egy alsóbb osztályhoz tartozó egyén – az egyéb tényezők változatlanóságát feltételezve – bizonyos kognitív hátrányban van más osztályok tagjaival szemben. (a kognitív hátrányok hipotézise).

Egy alsóbb osztályhoz tartozó egyén – az egyéb tényezők változatlanóságát feltételezve – átlagosan hajlamos a tanulás, mint beruházás jövőbeni előnyeit alábecsülni (a költség–haszon kalkuláció hipotézise).

---

<sup>18</sup> Megjegyzendő, hogy *Bourdieu* szerint az elit rekonverziós stratégiái indítják el és tartják fenn ezt a romlást, hiszen ez a stratégia rákényszeríti az alsóbb osztályokat is arra, hogy fokozottabban vegyék igénybe státuszuk újratermelése céljából az iskolát. (*Bourdieu*, 1978. 351. p.)

Egy alsóbb osztályhoz tartozó egyén – az egyéb tényezők változatlanságát feltételezve – átlagosan hajlamos a tanulás, mint beruházás jelenben felmerülő hátrányait túlbecsülni. (a költség - haszon kalkuláció hipotézise).

Egy alsóbb osztályhoz tartozó egyén – az egyéb tényezők változatlanságát feltételezve – más osztályok tagjaihoz képest hajlamos a tanulás, mint beruházás kockázatait túlbecsülni (a költség–haszon kalkuláció hipotézise).

Ezekre a hipotézisekre építi fel *Boudon* az oktatási esélyegyenlőtlenségekre sajátosan ható továbbtanulási döntés mikroszociológiai elméletét. A továbbtanulási döntés gyengén függ a társadalmi helyzettől, ha az iskolai eredmények jók, és erősen, ha rosszak. Egy diák iskolai karrierje döntések sorozata, melynek gyakoriságát, természetét az oktatási intézmények kodifikáltsága határozza meg (a felvételi nélküli bejutás lehetősége robbanásszerűen növelte az egyetem iránti érdeklődést, az így keletkezett konjunktúra a tanári állások iránt robbanásszerűen növelte a tanárszakos hallgatók létszámát). A költség–haszon kalkuláción alapuló döntési kényszerek az oktatási rendszer valamennyi elágazásánál felmerülnek, s így a társadalmi osztályok közötti iskolázottsági különbségekhez vezetnek.

### Utószó helyett

A szociológiában az elméleti megfontolások, a paradigmák szerepét sokszor még a kutatók is hajlamosak alábecsülni. Dolgozatunkban a "spontán szociológiát" is kiemelten érdeklő jelenség, az egyetem válsága, s ezzel összefüggésben az esélyegyenlőtlenségek problémájának az ürügyén próbáltuk érzékeltetni az eltérő elméleti alapállásokból fakadó eltérő megközelítéseket, amelyekhez *Bourdieu* és *Boudon* esetében még egy teljesen egyedi, sajátos szakmai diskurzus is társul.

### IRODALOM

- Ansart, Pierre*: Les sociologies contemporaines (Éditions du Seuil, Paris, 1990.)  
*Boudon, Raymond*: Effet pervers et ordre social (PUF, Paris, 1977.)  
*Boudon, Raymond*: La logique du social (Hachette, 1979.)  
*Bourdieu, Pierre – J. C. Passeron*: Les héritiers, les étudiants et la culture (Éditions de Minuit, Paris, 1964.)  
*Bourdieu, Pierre – J. C. Passeron*: La Reproduction. (Éditions de Minuit, Paris, 1970.)  
*Bourdieu, Pierre*: A társadalmi egyenlőtlenségek újatermelődése (Gondolat, 1978.)  
*Bourdieu, Pierre*: A beszédtevékenység gazdaságtana (TK Műhely, IX. évfolyam 26. szám)  
*Bourdieu, Pierre*: La Distinction. Critique sociale du jugement. (Éditions de Minuit, Paris, 1979.)  
*Bourdieu, Pierre*: Questions de sociologie (Éditions de Minuit, Paris, 1980.)  
*Bourdieu, Pierre – J. C. Chamboredon – J. C. Passeron*: A szociológus mestersége (Filozófiai Figyelő, 1983/1–2)  
*Bourdieu, Pierre*: La Noblesse d'état. Grandes écoles et esprit de corps. (Éditions de Minuit, Paris, 1989.)  
*Éliard, Michel*: L'école en miettes? (PIE, 1984.)

## PÉTER ZOLTÁN KATONA

### SOME THEORETICAL ASPECTS OF THE UNIVERSITY CRISIS IN MODERN FRENCH SOCIOLOGICAL THOUGHT

#### (Summary)

The article studies the work of two french theoretical sociologists, Pierre Bourdieu and Raymond Boudon on the crisis of French academic system, based on the results of numerous theoretical studies and clinical observations of the relations between students and teachers. Bourdieu's analysis reveals the latent ideological functioning of the educational apparatus which, despite its overtly democratic recruitment and the formalization of its rules, carries out in fact a social selection based on the cultural criteria of the social élite. This function of the educational system is to mask the ideological mechanisms that reproduce conditions which maintain the social order. The social background of students dispenses a cultural capital, which has an influence on academic succes, to degree that the ethos of the educational system itself is closer to élite culture than to popular culture.

In Boudon's wiew the crisis was largely due to the fact that the university had practically no means of regulating the influx of students whom it was supposed to educate. The quantity and quality of students seeking access to university studies were no longer controlled by the university itself. An immediate consequence of free access to the university is that the increase in the demand for diplomas has spread to higher education. The axiom, according to which a rise in the amount of schooling necessarily brings whit it a collective economic and social benefits, is being qstioned by Boudon: the products of the university system appear to be used to reproduce the educational and university systems rather than to serve the economic system at large.



## A koncessziós szerződések szabályozása napjainkban

A Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvének hatályba lépése óta (1960. V. 1.) bekövetkezett társadalmi-gazdasági változások természetesen a Törvénykönyv számos vonatkozását érintették és tettek szükségessé módosítást vagy éppen újraszabályozást. A bekövetkezett nagyszámú módosítás kihatott a részletekre is. Anélkül, hogy ennek részleteibe belemennék megállapítható, hogy a Törvénykönyv a maga egészében betölti azokat a feladatokat, amelyek érdekében létrehozták. Világos azonban, hogy az időközi változások új intézmények megjelenésével is jártak, ezek többnyire külön törvényben nyertek szabályozást, mint pl. az 1993. évi X. törvény a termékfelelősségről. Vannak továbbá olyan intézmények, amelyek átfogó szabályozást még nem nyertek, de ilyenre törekvés jelenleg is van és a befejező aktust a Polgári Törvénykönyv átfogó reformja fogja jelenteni (pl. lízing, factoring stb). Vannak végül olyan intézmények, melyek szabályozása épp a gazdasági körülmények változása folytán szükségsszerűvé váltak és ez külön jogszabályban meg is történt. Ilyen a koncesszióról szóló joganyag, mely néhány éve jogunknak már szerves részévé vált.

A továbbiakban eme koncessziós jogviszonyok jelenleg hatályos hazai szabályozásának fő vonásait mutatjuk be.

### Koncessziós szerződés

Az 1991. évi XVI. törvény a koncesszióról, preambulumban a következőket szögezi le: a kizárólagos állami, önkormányzati vagy önkormányzati társulási tulajdon hatékony működtetésének, valamint a kizárólagosan az állam vagy az önkormányzat hatáskörébe utalt tevékenységek gyakorlásának egyik lehetséges útja mindezek koncessziós szerződések alapján való átengedése.

E hazai jogunkban eddig nem ismert, tehát ilyen értelemben új intézményről szóló törvény általános indokolása kifejti azokat a szempontokat, amelyek a szerződésfajta bevezetését indokoltá tették. A hatályos magyar jogrendszer nem ismeri a "koncesszió" intézményét. E hiányosság mielőbbi megszüntetése látszólag paradox módon épp a piacgazdaság kiépítésének időszakában vált sürgető feladattá. Összhangban ugyanis az Alkotmányban foglaltakkal, törvényi szintű jogforrás keretében kellett meghatározni a *kizárólagos állami tevékenysége* gyakorlásának időleges átengedésére és a *kizárólagos állami tulajdonhoz* (önkormányzati törzsvagyonghoz) tartozó egyes vagyontárgyak működtetésére vonatkozó szabályokat.

A koncesszióról szóló törvény ily módon annak biztosítékául is szolgál, hogy a gazdasági verseny korlátozására az alkotmányos elveknek megfelelően csak a nemzetgazdaság által feltétlenül indokolt, szűk körben kerüljön sor.

A törvényben foglaltak alapján a "koncesszió" fogalmát a következőkben foglalhatjuk össze: az állam illetve főleg az önkormányzat a tételesen meghatározott tevékenységek gyakorlásának jogát visszatértes szerződéssel, időlegesen úgy engedi át, hogy a jogosultnak (jogosultaknak) teljes vagy részleges piaci monopóliumot biztosít. (A fokozott nyereséggel járó gazdasági monopoltevékenység esetén – pl. szerencsejátékok szervezése – a koncesszor által fizetett díj e kizárólagos piaci pozíció ellentételezését is szolgálja. Ott viszont, ahol a koncesszióért pályázó egy nagy tőkeigényű vagyontárgy létrehozásának finanszírozását vállalja, az állam (önkormányzat) a megépült műtárgy működtetésének, hasznosításának – a versenyhelyzetet korlátozó feltételek mellett történő – átengedésével biztosítja a jogosult befektetésének megtérülését.)

A törvény a koncessziós törvényt olyan *kerettörvényként* határozza meg, mely a koncesszió-köteles tevékenységek folytatására vonatkozó *alapvető, valamennyi ágazatra irányadó* közös kötelező szabályokat tartalmazza. Ugyanakkor kellő rugalmasságot biztosít a tekintetben, hogy az egymástól sok vonatkozásban eltérő tevékenységek sajátosságait a koncessziós szerződésben érvényesíteni lehessen. Ezért a speciális részletszabályokat az *ágazati törvények* (bányatörvény, távközlési törvény, frekvencia-gazdálkodásról szóló törvény, szerencsejátékok szervezéséről szóló törvény stb.) állapítják meg.

Előjáróban és összegzően állapítható meg tehát a törvény általános célkitűzése – különösen viszonyaink közepette – feltétlenül helyes; helyes ugyanis mind társadalmilag, mind gazdaságilag a kizárólagos állami tulajdon tárgyainak, illetve az ezzel összhangban álló tevékenységeknek megfelelő állami védelme és hatékony működtetésének biztosítása. Ez következik mindenek előtt az Alkotmány tételeiből, de következik azon gazdasági megfontolásokból, melyek nyilvánvalóan igénylik meghatározott állami vagyontárgyaknak a társadalom érdekeivel összhangban való működtetését. Világos, hogy az állami tulajdon, illetve tevékenység e vonatkozásban megfelelő összhangban van az általános gazdaságpolitikai célkitűzéssel: a piacgazdaság érvényrejuttatásának körülményei között az alkotmányos elveknek, illetve gazdasági módszereknek össztársadalmi érdekű működtetése. Nem valami öncélú állami érdekről van szó tehát, amelyik a "tervutasításos" gazdasági rendszerben egyeduralkodó elv volt; nyomatékosan szó van az *állami érdekeknek a piacgazdálkodás közepette* is érvényesülő megfelelő védelméről, illetve bizonyos monopoltevékenységeknek éppen e körben történő lehetősebb működtetéséről.

A törvény *tételesen* határozza meg a koncesszió-köteles tevékenységeket. A *taxáció* az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében foglaltak biztosítékául szolgál, kizárva annak lehetőségét, hogy az ágazati törvények, más jogszabályok, illetőleg egyedi államigazgatási határozatok a felsoroltakon kívül más tevékenység folytatását is koncesszió elnyerésétől tegyen függővé.

A törvény a kizárólagos állami tulajdonhoz és az önkormányzati törzsvagyonhoz tartozó egyes vagyontárgyak tekintetében kizárólag azok működtetésének (üzembentartásának) átengedése esetén alkalmazza a koncesszió jogi eszközét. E vagyontárgyak létrehozására (megépítésére) ugyanis – ha az nem jár együtt a használat, hasznosítás jogának időleges átengedésével – e törvény hatálya nem terjed ki. (A

beruházásra a Ptk-nak és más jogszabályoknak az építési, vállalkozási szerződésre vonatkozó szabályai az irányadók.)

A koncessziós törvény és az ágazati törvények az *"általános és különös"* viszonyában állnak egymással. A törvény egyértelművé teszi, hogy az ágazati törvények a koncessziós törvénytől eltérő rendelkezést csak annak *kifejezetten felhatalmazása* esetén állapíthat meg.

A téma teljes megértése végett kell megjegyeznünk, hogy az 1991. évi XIV. törvény a Polgári Törvénykönyv módosításáról – a korábbi Ptk. 172. §-a helyett – a kizárólag állami tulajdonban lévő vagyontárgyak körét *bővebben* határozza meg, a 173. § (1) bekezdés b) pontja pedig *szintén új* rendelkezésként kimondja, hogy *forgalomképtelenek* a törvényben meghatározott *más dolgok*. [Ilyen törvény pl. a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXI. törvény 79. §-ának a) pontja, amely az önkormányzat törzsvagyonába kerülő vagyontárgyak egy részét nyilvánítja forgalomképtelennek.]

Első pillanatra világos, hogy jellegében kettős, a célokat tekintve azonban egységes jogszabálmódosítási tendenciáról van szó.

Mindent egybevetve megállapítható, hogy a módosítandó Ptk. tárgyakat tartalmazó felsorolása, valamint a törvény tevékenységi köröket felölelő passzusai között az összhang nagyjából megfelelő. Két jelentős különbség azonban van:

a) A *tevékenységi körök felsorolása* egyébként szükségképpen tágabb, mint a Ptk. tárgyi szempontú felsorolása, mert igen helyesen tartalmaz olyan tevékenységeket, melyekre a Ptk. nem tér ki, de amelynek állami védelme nagyon is indokolt. (Ilyen pl. a szerencsejátékok szervezésére irányuló tevékenység, a postai alapszolgáltatási tevékenység, stb., melynek a koncessziós jogszabály hatálya alá vonása csak helyeselhető.)

b) Különösen helyeselhető és szinte szükségképpen, hogy a törvény kifejezetten szól az *önkormányzati törzsvagyonról* a tevékenységek felsorolásánál (és természetesen a későbbiekben a processzuális részek tagolásánál is).

A lényeg azonban természetesen nem *önmagában* az állami tulajdon kizárólagos tárgyainak jogszabályi felsorolása, ill. az ezzel összefüggő tevékenységek ugyancsak jogszabályi leltára; mindez csak előfeltétele a legdöntőbb kérdés rendezésének, illetve az ezzel kapcsolatos kérdések részletezésének. Nevezetesen: a fő kérdés az, hogy az értékesítés, illetve működtetés milyen módon, milyen gazdasági és jogi premissák alkalmazásával megy végbe, valósul meg. A koncessziós törvény – nevéből is kitűnően – *nevesített szerződési formát* érvényesít és a koncessziós szerződést tekinti ez alapvetően monopol-tevékenység hasznosítási módjának úgy, hogy a monopólium a tevékenység *engedélyezése* szempontjából illeti meg az állami, illetve önkormányzati szervet, de a tevékenység folytatása ugyancsak bizonyos értelemben monopolhelyzetet élvező gazdasági tevékenységet folytató egységek számára is biztosított.

Amint az előzőekben már szó volt róla, az állami vagyonnal való gazdálkodás körében a kizárólagos állami tulajdon koncesszió útján történő felhasználást célozza a törvény, és ennek logikus következménye annak kimondása, hogy az állam a kizárólagos tulajdonának birtokát, használatát és hasznai szedésének jogát törvényben szabályozott módon engedheti át.

Kétségtelen, hogy jogilag, formailag egy bérlethez, pontosabban jogok bérletéhez leginkább hasonlítható intézményről van szó. Eme dogmatikai részizgasság mellett azonban nyomatékosan világossá kell tenni, hogy itt tulajdonképpen *új és sui generis*

jellegű *nevesített szerződésről* van szó, amelyre a Ptk. bérleti rendelkezései vagy egyáltalán nem, vagy csak igen áttételesen alkalmazhatók. (Gondoljunk pl. azokra a különbségekre, amelyek a létrejövetel, a "bérfizetés", a szerződés szabályai között lévő óriási különbségekben mutatkoznak, egyértelmű, hogy a bérletre, mint nevesített Ptk-beli szerződésre vonatkozó jogtétel e körben nem alkalmazhatóak, illetve esetleg nyilvánvalóan csak abszolút hiányos jogtétel esetében, mint mögöttes jogterület jöhetnek figyelembe). Mindez azonban természetesen nem zárja ki a szerződési jog általános elveinek az alkalmazhatóságát – gondolunk itt pl. olyan elvekre, mint visszterhesség, relatív piaci esélyegyenlőség stb. Ugyanakkor a szerződési jogra általában jellemző diszpozitivitás elvei épp a szabályozás részletezésének tükrében kevésbé érvényesülnek, mint egyéb nevesített szerződéseknél.

A törvény tehát

- a) kizárólagos állami tulajdonú, vagy pedig
- b) a tevékenység átengedésének egyik formájaként szabályozza a koncessziós szerződést, amely átengedés vagy a törvény alapján, vagy a még tárgyalandó módon ágazati törvény alapján lehetséges.

Az alaptörvény tehát ágazati törvény meghozatalát lehetségesnek tartja, azonban az egyes tevékenységek folytatásának módját, feltételeit meghatározó ágazati törvények csak – mint már mondtuk – e törvény kifejezett felhatalmazása esetén rendelkezhetnek. (Az ágazati törvény a felsorolt tevékenységi körök keretein belül az egyes tevékenységek folytatását koncessziópályázat kiírása, illetőleg koncessziós szerződés megkötése nélkül is lehetővé teszi.)

A specialitások érvényre juttatása érdekében beszél a törvény ún. ágazati törvények megalkotásának szükségességéről, illetve lehetőségéről. Ezzel azonban a törvény nem vált egyértelműen "keretjogszabállyá"; ilyennek ugyanis csak az általános elveket, célkitűzéseket és a szabályozási tendenciákat tartalmazó jogszabályokat tekintik. A törvény azonban a fő tendenciák leszögezése mellett igen nagyszámú, részleteket is érintő normatív rendelkezést tartalmaz, pl. a pályázat kiírásával, az elbírálással, a szerződések tartalmával kapcsolatban is. (Természetesen az ún. ágazati törvényekben nemcsak a koncessziós törvényben foglaltakhoz képest eltérő szabályozásra van lehetőség, hanem ott nem részletezett kérdésekről is, így pl. az ágazati törvények a pályázat lebonyolításának módjára vonatkozóan további szabályokat állapíthat meg.)

Bizonyos értelemben – a jogforrási hierarchiát tekintve – viszont a törvény *privilegizált* törvénynek tekinthető.

Ezt támasztja alá, hogy az ágazati törvények az 1. § (1) bekezdése csak a törvény kifejezett felhatalmazása esetén engedi az *eltérő szabályozás* lehetőségét, noha az általános tételek szerint tulajdonképpen ugyancsak törvény formájában megfogalmazott jogszabály, ilyen felhatalmazás nélkül is eltérhetne az ágazati törvény – tehát a másik törvény – rendelkezéseitől. Világos tehát, hogy itt az általános irányadó *imperatív jelleg sajátos feloldásáról* van szó (amikor is egyéb jogszabályok számára a permisszivitás nem alacsonyabb szintű, hanem ugyanolyan szintű jogszabály részére biztosított.)

Ami a *törvény érdemi legfontosabb részleteit* illeti, ezekről röviden a következők mondhatók:

- a) Az állam vagy az önkormányzat – a 14. §-ban foglaltak figyelembe vételével – e célra *gazdálkodó szervezetet* (Ptk. 685. §) vagy költségvetési, illetőleg önkormányzati intézményt alapítson, vagy

az állam, illetőleg az önkormányzat a tevékenység gyakorlásának időleges jogát *koncessziós szerződésben* átengedje.

b) Az állam, illetőleg az önkormányzat koncessziós szerződést a *belföldi és külföldi* természetes és jogi személyekkel, valamint ezek jogi személyiség nélküli társaságaival köthet meg.

A *devizajogszabályok szerint külföldinek* minősülő természetes és jogi személyek, valamint ezek jogi személyiséggel nem rendelkező társaságai a *belföldiekkel azonos feltételekkel és eséllyel köthetnek koncessziós szerződést*.

c) Koncessziós szerződés megkötésére az állam, illetőleg az önkormányzat *pályázatot köteles kiírni* (4. §).

d) Az állam nevében a pályázat kiírására, elbírálására és a szerződés megkötésére az illetékes *ágazati miniszter*, önkormányzat nevében pedig a *képviselő testület* jogosult, de a szerződés aláírására az önkormányzat nevében a polgármester jogosult (5. és 6. §).

e) Az állam, illetve önkormányzat nevében csak azzal a pályázóval köthető szerződés, aki a pályázatot *megnyerte*. A pályázat nyertese az, aki *összességében* a legkedvezőbb ajánlatot tette (11. §).

f) A koncessziós szerződés *határozott időtartamra* köthető, mégpedig legalább 5 évre, legfeljebb azonban 35 évi időtartamra.

g) A koncesszió-köteles tevékenység gyakorlásának átengedéséről a felek *visszterhes szerződésben* rendelkeznek. Ha az *ágazati törvény* ellenszolgáltatásként koncessziós díj fizetését írja elő, úgy annak csak legkisebb összegét határozhatja meg. A koncessziós díj megfizetésének módjáról a koncessziós szerződésben kell rendelkezni.

h) Abban az esetben, ha a koncesszió-köteles tevékenység *kizárólagos* állami tulajdonhoz vagy az önkormányzati törzsvagyonhoz tartozó vagyontárgyakhoz kapcsolódik, a koncessziós szerződés megkötése e *vagyontárgy tulajdonjogában változást nem eredményez*. A koncesszió-köteles tevékenységgel *összefüggésben létrejött* kizárólagos állami tulajdonnak vagy önkormányzati törzsvagyonnak minősülő vagyontárgy az üzembehelyezés időpontjával e törvény erejénél fogva az *állam, illetőleg az önkormányzat tulajdonába kerül*.

Végezetül a törvény 19–27. §-ában a *koncessziós társaságokról* rendelkezik és kimondja, hogy a koncesszió-köteles tevékenység folytatására a szerződést aláírónak *belföldi székhelyű gazdasági társaságot* kell alapítania.

## BÉLA KEMENES

### REGULATION OF CONCESSION CONTRACTS IN OUR DAYS

#### (Summary)

According to Hungarian Act of 1991 on Concessions, it can be established as follows: one of the possible ways of the effective operation of properties exclusively owned by the state, the local authorities or by those in a partnership as well as the performance of activities referred to the exclusive competence of the state or the local authorities seems to be to grant a concession in respect thereof. The Act mentioned hereabove serves thus as a security in order that economic competition may be restricted only in a limited circle definitely as justified by national economy according to constitutional principles.

Pursuant to provisions of the Act, the term "concession" could be summarized as follows: the state, or mostly the local authority provisionally assigns its right to perform specified activities by means of onerous contracts so that the assignee/assignees is/are granted full or partial monopoly on the market. The Act on Concessions is determined by Hungarian law as a general act including the fundamental common obligatory rules covering all branches of law in respect of activities subject to concession. Nevertheless, it ensures reasonable flexibility for the purpose that the specific features of activities, differing from each other in many respects, could be pointed out in the concession contract. To this end, the individual special rules are determined by the laws of individual branches (such as mining, telecommunications, frequencies, gaming law etc).

## A jogegyenlőség problémája a magyar közjogi irodalomban 1945-ig

*"Az ember szabadnak és egyenlő jogúnak születik és az is marad".*

(Az ember és polgár jogainak deklarációja  
1789. 1. cikk)

### Kis lépések a jogegyenlőség megteremtésének útján – az 1848-as közjogi törvényhozás és előzményei

A közjogi irodalom egyértelműen az *1848-as törvényekhez* köti a polgári átalakulás és a benne kitüntetett szerepet betöltő honpolgári jogegyenlőség jogi kereteinek kialakítását. Mint közismert, Magyarországon az 1848–49. évi forradalom és szabadságharc idején sem született kartális alkotmány és az emberi illetve polgári jogokról szóló külön deklaráció sem, de az 1848 során elfogadott törvények együtt lényegében kialakították a kornak megfelelő polgári alkotmányos monarchia működésének feltételrendszerét. Külön kiemelést igényel, hogy ezeket a törvényeket a Pozsonyban még *rendi keretek között* összeülő országgyűlés alkotta meg az évszázados formaságok szerint.

A polgári jogok és a jogegyenlőség kialakulása azonban *nem előzmény nélküli*. A francia felvilágosult gondolkodók és az 1789-es forradalom alkotmányai hatására először a magyar jakobinus mozgalomban, majd a reformkor közjogi gondolkodásában is felerősödött ezek megvalósításának igénye. Így például *Rousseau* fő művét "*A társadalmi szerződés*"-t, amelyben a francia deklaráció nagy elvei – a szabadság, az egyenlőség és a népfelség – már benne foglaltattak, először a Martinovics féle összeesküvés résztvevői, *Kazinczy* Ferenc és *Szentmarjay* Ferenc fordították magyarra.<sup>1</sup> Nagy szerepet játszott az emberi jogok és a jogegyenlőség gondolatának elterjesztésében a Deklaráció és az alkotmányok fordítójának, a forradalom lelkes hívének *Hajnóczy* Józsefnek a munkássága is.<sup>2</sup>

A polgári jogegyenlőség tekintetében a *reformmozgalmon* belül sem voltak lényeges viták, ebben *Széchenyi*, *Kossuth*, *Deák* és *Eötvös* is egyetértett, ha a rendi korlátok eltörlésének módjában és ütemében ki is alakultak nézeteltérések. A márciusi ifjak által megfogalmazott *tizenkét pont* szintén tartalmazta e program néhány fontos

---

<sup>1</sup> Lásd *Rousseau* idézett műve bevezetőjében 79–80. p.

<sup>2</sup> *Bónis*: i. m. 188–223. p.

elemét; a törvény előtti egyenlőséget polgári és vallási tekintetben, a közös teherviselést, az úrbéri viszonyok megszüntetését stb.

Az 1848-tól megjelenő közjogi munkák jogegyenlőséget tárgyaló része az elkövetkező közel száz évben lényegében *hasonló felfogásban és szerkezetben* íródott. *Tartalmilag* az 1848-ban bekövetkezett *fordulat* lényegét akként határozták meg, hogy a *magyar nemzet tagjává vált az ország minden lakója*. A korszak egyetlen ismert közjogásza Szabó Béla a változás hónapjában a kérdésről a következő módon értekezett.<sup>3</sup>

A magyar nemzetet 1848-ig a nemesség alkotta, vagyis az ország lakosainak tizenkilenc–huszad része nem tartozott a *nemzethez* s csak *nép* volt. Ezt az arányt véve önként támad a követelmény; az ország minden lakója a nemzet tagjává teendő. A magyar nemzetből kizártak "nemzetesüléshez" meg kell szüntetni a birtokok közötti jogi különbségeket (nemesi, városi, úrbéri stb.). A nem szabad birtokúak is *szabad birtokossá* tétetvén, ezzel megszerzik a nemzettag "kvalifikacionális" kellékét, és a *nemesekkel egyenlő magán- és politikai jogokban* részesülnek. Gondoskodni kell továbbá azok "nemzetesüléséről" is, kiknek *vagyona* nem földből, hanem *észbeli és ipari képességből* áll. Ezzel meg lesz alapozva minden időre az önálló, független s szabad magyar koronai birodalomnak szilárd nemzeti alkotmánya.

Mint említettük, a szabadság és egyenlőség követelése már a XVIII. század végétől teret nyert a politikai – jogi gondolkodásban. Nem jelenti ez azt azonban, hogy a "hivatalos" közjogi munkák is tudomást vettek volna ezekről az "eretnek" elvekről. Ehelyütt csak Frank Ignác 1845-ben megjelent idézett munkájára hivatkozunk, aki *hazafiság, vallás és rendiség* alapján mutatja be az ország különböző jogállású csoportjait.

Az 1848 után megjelent közjogi könyvek *közös formai* sajátossága az, hogy – sokszor minden elemzés nélkül – egyszerűen felsorolják azokat az *1836-ot követően kiadott törvényeket*, amelyek apró lépésenként előkészítették, majd beteljesítették a polgári jogegyenlőség kialakulásának folyamatát. Rögtön hozzá kell tennünk azonban, hogy a *kiegvezésig a jogegyenlőség problémája nem is jelent meg önálló címben vagy fejezetben*. (Jellemző példa erre Suhayda János jogtudor 1861-ben megjelent és gróf Cziráky Antal művének rendszerét követő könyve.)

A *nemesek és nem nemesek közötti jogállásbeli különbségek felszámolását* az 1832–36-os reformkori országgyűlés indította el. A jogegyenlőség kiépítésének útján a *következő törvények* érdemelnek említést a különböző művek listáinak összegzése alapján:

1836. évi XI. t.cz. Azon közterhekről, melyeket a jobbágýföldröket használó nemesek azon használattól viselni tartoznak.

1836. évi XIII. t.cz. A nem-nemeseknek engedendő perlekedési tehetségről.

1836. évi XVII. t.cz. A nem-nemesek büntető pereiben hozott ítéletek fellebbviteléről és végrehajtásáról.

1840. évi VII. t.cz. Az önkéntes örökváltságról.

1840. évi VIII. t.cz. A jobbágýok örökösödéséről.

1844. évi IV. t.cz. A nemesi javak bírhatásának nem-nemesekre kiterjesztéséről.

1844. évi V. t.cz. A nem-nemeseknek is minden közhivatalokra lehető alkalmazásáról.

---

<sup>3</sup> Concha Gyöző: i.m. Szabó Béláról, 513–515. p.



1848. évi V. t.cz. Az országgyűlési követeknek népképviselőt alapján választásáról.
1848. évi VIII. t.cz. A közös teherviselésről.
1848. évi IX. t.cz. Az úrbér és az azt pótló szerződések alapján eddig gyakorlatban volt szolgálatok (robot) dézsma és pénzbeli fizetések megszüntetéséről.
1848. évi XI. t.cz. Azon ügyekről, melyek eddig a földesúri hatóságok által intéztettek (úriszék megszüntetése).
1848. évi XIII. t.cz. A papi tized megszüntetéséről.
1848. évi XV. t.cz. Az ősiség eltörléséről.
1848. évi XX. t.cz. A vallás dolgában (a bevett vallás felekezetek egyenlősége).

Külön is említésre méltóak az *erdélyi törvénycikkek* közül a Magyarország és Erdély egygyé alakulásáról szóló I. t.cz., a közös teherviselésről szóló VII. t.cz., valamint a bevett vallások teljes jogegyenlőségéről szóló IX. t.cz., amelyek *kifejezetten is használják a jogegyenlőség fogalmát*. Az Unióról szóló törvény preambuluma értelmében pl. miután "Magyarhonban minden lakosok jogegyenlősége kimondva és életbe lépve van, ugyanazon módon itt is, a hazának minden lakosaira nézve, nemzet-, nyelv- és valláskülönbőség nélkül, örök és változatlan elvül elismertetik, és az ezzel ellenkező eddigi törvények ezennel eltöröltetteknek nyilváníttatnak".

#### A jogegyenlőség a kiegyezés utáni közjogi (állam-, illetve alkotmányjogi) irodalomban

Az abszolutizmus felszámolását követően, a *kiegyezés után az állampolgári jogok és szabadságok a közjogi (állam- illetve alkotmányjogi) munkák* – ha nem is meghatározó – de *szerves részévé váltak*. Ez is tükrözi, hogy a közjog tudománya a szabadságjogokat az iratlan, történeti alkotmány fontos intézményeinek ismerte el, noha *egységes szabályozásukkal, sőt egyes jogok egyedi törvényi szintű szabályozásával is a hazai törvényhozás adós maradt*.

A magyar *közjogtudomány* uralkodó irányzata a XIX. század második felében az ún. *jogtörténeti iskola* volt, amellyel szemben fokozatosan vette át a vezető szerepet a *közjogi dogmatizmus* (a "pozitivisták közjog"), de a polgári közjogtudomány lényegében végig *felemás* képet mutatott.<sup>4</sup> A későbbiekben röviden bemutatandó művek azt bizonyítják, hogy a közjogból többnyire *hiányzott az elméleti-kritikai rendszerező igény*. A könyvek jelentősebb részére egyfajta *megkésetttség, arisztokratikus és konzervatív* jelleg nyomja rá bélyegét, amelyekben döntően a *tételes jog leírásával* a fennálló *közjogi viszonyok feltétlen elismertetésére* helyezték a hangsúlyt. Ez megmutatkozik a szabadságjogok kezelésében is. A jogokról általában nem mint emberi jogokról, hanem *pusztán az állam polgárait* megillető jogokról beszélnek, amelyek biztosítására az *állam egyfajta önkorlátozasként az állampolgári kötelezettségek teljesítése után* és fejében vállalkozik. A *jogegyenlőség* rendszertani elhelyezése és fogalmi megközelítése is meglehetősen változatos, de *általában szűken értelmezett*. Az egész vizsgált korszakra jellemző például, hogy nem vonták még elméletileg sem kétségbe a *felekezeti egyenjogúság hiányát, vagy a politikai jogok nyílt egyenlőtlenségét*.

<sup>4</sup> Lásd Takács Imre: i.m. 56–57. p.

Boncz Ferenc államjogi munkáját terminológiai zavar és némi "idealizáló–ideologizáló" íz jellemzi. Az "egyazon nemesi szabadság" elvére hivatkozva, többek között azt igyekszik bizonyítani, hogy az "állampolgári jogegyenlőség" már 1848 előtt is létezett "alkotmányunkban". Sőt a nem-nemesek – akik ugyan nem tartoztak a "nép" (nem a "nemzet"!)- körébe – sem voltak kizárva az állampolgári jogokból, mert ők is szerezhettek (volna) nemességet. A jogegyenlőséget egyébként *politikai jognak* tekinti, amely 1848-ban tökéletesen megvalósult az "állampolgárság(!)" fogalmának kibővítése folytán." A *legújabb törvények* – az izraeliták egyenjogúsításáról szóló 1867 évi XVII. t.c., az általános védelmi kötelezettségről szóló 1868 évi XL. t.c., és a nemzeti egyenjogúság tárgyában született 1868 évi XLIV. t.c. – pedig még a létező hézagokat is kiegyengették véleménye szerint.<sup>5</sup>

Korbuly Imre a jogokat általában, és a jogegyenlőséget is az *állampolgárságból* vezeti le. Az állampolgárság a tulajdonképpeni *állampolgári (politikai)* jogokon kívül az ún. *polgári* jogokat is magában foglalja. Abból indult tehát ki, hogy az "alkotmány által biztosított ezen *jogok élvezete* minden állampolgárra kell, hogy *különbség nélkül kiterjedjen*, ép úgy, mint hogy az állampolgári jogoknak megfelelő *kötelezettségeket* minden állampolgárnak kivétel nélkül teljesíteni s az állami közterheket egyaránt viselni kell".<sup>6</sup> Rámutatott arra, hogy minden művelt nép alkotmányában általános elismerést váltott ki az állampolgári jogegyenlőség, amelyet úgy *definiál*, hogy az a "törvény előtti egyenlőségen *kívül* az alkotmány által biztosított jogoknak minden honpolgárra való egyenlő kiterjesztésében és a közterheknek egyenlő viselésében, illetőleg az állampolgári kötelezettségeknek különbség nélküli s személyes teljesítésében áll." Meglehetősen korszerű meghatározását azonban megtöri azzal, hogy a *politikai jogok* gyakorlásához *plusz kellékek* kívántatnak meg, mint pl. a nem, kor, polgári jó hírnév és becsület, bevett valláshoz tartozás. Azonban nem rontja le az állampolgári jogegyenlőséget megítélése szerint, ha a kellékek "*minden állampolgár által különbség nélkül és könnyen megszerezhetőek(?)*", illetőleg ha *azok birtokában mindenki részt vehet* az illető jogok szabad gyakorlásában.<sup>7</sup>

A közjogi dogmatizmus egyik megalapozója, Nagy Ernő nagyváradi tanár 1877-ben kiadott közjogában a jogegyenlőséget és a nemzeti egyenjogúságot az ún. *polgári jogok katalógusában* helyezte el, amelyekre az a jellemző, hogy "a polgárokat általában illetik meg, s a közszabadság, alkotmányos intézmények óvására épp úgy szolgálnak, mint ahogy a *polgárok érdekét is* előmozdítják, nem biztosítanak ugyan közvetlen befolyást az államügyek vitelére".<sup>8</sup> (Ez utóbbiak ugyanis az ún. politikai jogok.) A *jogegyenlőség* lényegét *nem* a jogok és kötelezettségek azonos mértékében, hanem abban látja, hogy "a magyar államban minden jogok mindenki által *egyforma feltételek mellett szerezhetőek meg*, s hogy a polgárok az *állam és a törvény előtt*, bármely ranghoz, nemzetiséghez vagy vallásfelekezethez tartozzanak is, egyenlőknek tekintessenek."<sup>9</sup> A *nemzeti egyenjogúságról* szóló fejezetben a nemzetiségi törvény rendelkezéseit kommentálja. Magyarország az alkotmány alapelvei szerint egy, egységes oszthatatlan politikai nemzetet képez. Ez alapján ismeri el az 1868. 44 t.c. a nemzetiségek egyenjogúságát. Hazánkban a nemzetiségek egyedül a *nyelvek használata*

<sup>5</sup> Boncz Ferencz: i.m. 285–286. p.

<sup>6</sup> Korbuly: im. 168. p.

<sup>7</sup> Uo.

<sup>8</sup> Nagy Ernő: i.m. 66. p.

<sup>9</sup> Uo. 77. p.

szempontjából vannak *korlátozva*, de csak annyiban, *amennyiben* ezt az állam egysége, a kormányzat, közigazgatás, igazságszolgáltatás gyakorlati lehetősége szükségessé teszi. A jogegyenlőség értelmében tehát nem is az egyenjogúság, hanem csupán a nyelvhasználat kérdésében van szükség törvényi szabályokra.

Nagy Ernő negyedszázad elteltével tovább pontosítja és árnyalja a jogegyenlőséggel kapcsolatos álláspontját. A *nyugati* (francia, belga, svájci) alkotmányok a jogegyenlőséget mint *kötelező jogi tételt* rögzítik. Ezzel szemben Magyarországon ez az elv, csak mint a *jogalkotás célja* van kitűzve, amely törvényhozásunk szelleméből következik. Nálunk tehát csak annyiban van meg, amennyiben az *egyes alkotásokban, intézményekben ténylegesen* megvalósul. A jogegyenlőség *fogalmi meghatározására* nézve korunkban is helytálló széles körű megállapítást tett: "A *pozitív jogra* nézve mai nap körülbelül elfogadható, hogy jelenti a polgároknak *törvény előtti* (Bluntschli szerint inkább törvényszék előtti) egyenlőségét, és hogy a *jogalkotás* a polgárok egyenlőségének elvéből indul ki, a *jogok* az államban a polgárok által *egyenlő feltételek* mellett szerezhetők meg és a *közterhek* egyenlően és aránylagosan viselendők. Az összes honpolgárokra tehát *ugyanazon jogrendszer* áll fenn, vagyis megszüntetik a rendeknek külön-külön jogi életét."<sup>10</sup> Ő sem rejti véka alá azonban, hogy a polgár viszonya az államhoz *elsősorban kötelességekből* áll. A *politikai jogok* gyakorlásánál a jogegyenlőség elve nála is azt jelenti, hogy az *előfeltételek* mindenkire nézve egyenlően állanak fenn.

Pusztán témánk szempontjából közelítve, a kor közjogi gondolkodásának mintegy alátámasztására a *politikatudomány* oldaláról számos érdekes gondolatot olvashatunk ki Concha Győző 1895-ben megjelent "*Politika*" című munkájából. Az *egyéni alapjogokat* az állam szuverenitásának önkorlátozásából vezeti le. Miután az egyén egész lénye beleolvad *vallásába* és *nemzeti* jellegébe, ezek az egyén legegyetemesebb vonásai, ezért az állam a vallási és nemzeti törekvések irányában nem korlátozhatja magát annyira, mint az egyéniség "közömbösebb" megnyilvánulásai irányában. Az *egyenlőség elve minden jogi rend lényeges eleme*. A jogrend azért helyezkedik az egyenlőség elvére, mert célja az "egyesnek az ő rendeltetése érdekében a lehetőséget megadni a maga tehetségei kifejtésére".<sup>11</sup> Az egyénnek az állami akarat létrehozásában való részvétele elvei alapján hosszasan érvel az egyenlőségnek a politikai jogokban, konkrétan az általános szavazati jogban való érvényesítése ellen.

A századfordulót követően *Ferdinandy* Gejza a magyar közjoggal foglalkozó munkájában a jogegyenlőség elvét az *egységes állampolgárság* fogalmával kapcsolja össze. (Az alább röviden ismertetendő nézeteit egyébként egyszerűsített formában megismétli az 1911-ben kiadott alkotmányjogi tankönyvében is.) 1848-ban az *egységes nemesség* helyére az *egységes állampolgárság* lépett, és a nemesek körében addig érvényesült jogegyenlőség *állampolgári jogegyenlőséggé* alakult át. A magyar felfogás feleslegesnek találta a jogegyenlőséget törvényben szabatosan meghatározni, hisz az állampolgárságot csak jogegyenlőség mellett tudták elképzelni. Szerinte inkább a jogegyenlőség elve szülte az 1848 évi törvényeket, mint fordítva. A jogegyenlőség kimondása nem a nemesség eltörlésével történt, hanem akként, hogy az állam összes polgárai "az alkotmány sáncaiba bevétettek", azaz politikai jogok részesévé tettek. A nemességet megillető bizonyos privilégiumok – hitbizományok alapításának joga,

<sup>10</sup> Nagy Ernő: 1905 i.m. 130–132. p.

<sup>11</sup> Concha: Politika, 74–75. p.

főrendiházi tagság örökös jogon – 1848 után is fennmaradtak, de ez nem törte át a jogegyenlőség elvét megítélése szerint. Egyszerűen arról van szó, hogy a nemesek jobban érdekelve vannak a haza javában, és jobban képesítettek a közjó szolgálatára. Definíciója szerint tehát az "állampolgárok jogegyenlőségének elve abban áll, hogy minden állampolgár, rendi állapotára való tekintet nélkül, közvetlenül alattvalója az ország szent koronájának, ennél fogva ugyanazon szabadságot biztosító törvények oltalma alatt él és ugyanazon közkötelezettségeknek van alávetve, a törvény előtt pedig egyenlőnek tekintetik."<sup>12</sup> Kiemelést igényel, hogy az állampolgárt megillető jogokra a magyar viszonyok között *nem az alapjog*, hanem az "*alanyi közjog*" fogalmát használja. Magyarországon a szabadságjogok nincsenek sem alkotmányba foglalva, sem külön dokumentum nem sorolja fel őket, hanem a *törvényekből*, az *általánosan elterjedt közfelfogásból*, továbbá a *végrehajtó hatalmat korlátozó alkotmányos intézményekből* levezetve csak az *elmélet csoportosította őket*, ezért helyesebb e kifejezés alkalmazása.

Újszerű megfogalmazását adja az állampolgári jogegyenlőség fogalmának közjogi tankönyvében Kmety Károly a budapesti egyetem tanára. "Az állampolgári jogegyenlőség a jogoknak és köteleességeknek *arányos egyenlősége, mint objektív szabály, nem pedig az alanyi jogok egyenlősége*."<sup>13</sup> Érvelésében kolozsvári kollégájára, Kunzra hivatkozik. A jog és köteleesség csak ott legyen egyenlő, ahol egyenlő azok *alapja*. A *materiális egyenlőség* az egyéni képességek szabad fejlődését "egy sivatagba temeti". Az *emberi jogok* tehát ugyanazok, mert az emberi természet ugyanaz, de a *szerzett jogok* nem lehetnek egyenlők, hisz az alapító tényezők nagyon különböznek.

A jogegyenlőség követelményét bizonyos megszorításokkal *három fő elemre* bontja. *Első*, a jogok állami oltalmának egyenlősége (megközelítőleg a törvény előtti egyenlőség). *Második* követelmény a jogszerzés feltételeinek azonossága. (Ez a politikai jogok esetében csak azonos alapot, de nem azonos politikai jogosítványokat jelent feltétlenül.) *Harmadikként* említi a közteherviselés egyenlőségét. Hozzáteszi továbbá, hogy a jogegyenlőség *nem zárja ki* az állam több vidékre osztását, vagyis nem várja el az objektív jog területi értelemben vett teljes általánosságát.

Az általunk vizsgált kb. egy évszázad során csupán egy hosszabb monográfia született a szabadság és egyenlőség tárgykörében Réz Mihály tollából 1907-ben. A mű átlátható célja azonban pusztán az, hogy Rousseau társadalmi szerződésen alapuló nézeteinek idealizmusát és tarthatatlanságát bebizonyítsa a szabadságról és az egyenlőségről a századforduló államában az *uralom*, a *rend*, a *fegyelem* és a *kötelesség* szempontjaira hivatkozva. A tartalomról igen sokat elárul a mottóul választott Napóleon idézet: "Mindent a népért; de semmit a nép által".

E fejezetben utolsóként említjük meg Márkus Dezső munkáját 1910-ből, aki a hatályos közjogot lényegében egy tematikus jogszabálygyűjtemény formájában tárja elénk. E könyv a jogegyenlőséget rendszertanilag az általános állampolgári jogok között helyezi el elsőnek rangsorolva.

---

<sup>12</sup> *Ferdinandy*: i.m. 235. p.

<sup>13</sup> *Kmety*: i.m. 76–77. p.

## A két világháború közötti közjog álláspontja a jogegyenlőségről

Mint az többnyire közismert, a két világháború közötti közjogunkban jellemzően nem tudományos iskolák és módszerek, hanem politikai nézetek, az ún. *aulikusok* és a *legitimisták*, vagyis a Horthy kormányzóságát támogatók és a Habsburg-ház pártiak tanai ütköztek egymással. Ezek a viták a jogegyenlőség kérdésében természetesen markáns nézetkülönbségeket nem eredményeztek.

Az aulikusok vezetőjének tekintett *Tomcsányi Móric*, a budapesti tudományegyetem tanára 1926-ban jelentette meg közjogi (alkotmányjogi) könyvét. Nála az állampolgári jogegyenlőség a *tárgyi jogrend azonosságát* jelenti. Meghatározása szerint a "jogegyenlőség tehát a *jogképesség egyenlősítését* jelenti voltaképpen, vagyis azt, hogy a megállapított és pedig mindenkre nézve egyenlő módon megállapított *feltételek* teljesítése esetén a köz és magánjogokat *bárki is megszerezheti* s a *kötelezettségek* ugyanilyen közös feltételek mellett mindenkit egyenlően terhelnek (közteherviselés elve)".<sup>14</sup> Ily módon csak a tárgyi jogrend, a *jogszabály*, a *jogi lehetőségek világa* azonos. Ez nem esik egybe az *alanyi jogrend*, az alanyi jogok világával, hisz az a lehetőségek kihasználása alapján kialakuló *jogi valóságoké*.

Szintén 1926-ban adta ki Pécsen *Faluhelyi Ferenc* átfogó közjogi művét, amely azonban az állampolgári jogegyenlőség lényegét meglehetősen zavaros megfogalmazásban tárja olvasója elé, például "törvény előtti jogegyenlőségről" beszélt stb. Ez évben jelent meg második kiadásban *Egyed István* munkája is. A könyv az állampolgári szabadságjogokról általában is szegényesen, a jogegyenlőségről önállóan pedig egyáltalán nem tett említést. Új fogalomként jelent meg azonban "*a kisebbségi védelem*", amely szükségképpen érintette az állampolgári egyenjogúság problémáit.

Nem hozott újat az egyenjogúság fogalmi elemeinek meghatározásában a legitimisták vezére, a pécsi közjogász professzor *Molnár Kálmán* műve sem. Megfogalmazása kísértetiesen hasonlít *Tomcsányi* és *Faluhelyi* szóhasználatához. Bizonyos mértékig tovább fokozza a fogalmi zavart azzal, hogy az állampolgárok egyenjogúságát (a jogegyenlőséget) *szinonimaként kezelte a törvény előtti egyenlőséggel*, bár a kifejtésből kitűnik, hogy ez utóbbit *szélesen értelmezte*, és nem eredeti szűkebb tartalmával (az állami oltalom a jogalkalmazás egyenlősége) alkalmazta.<sup>15</sup> A jogok és kötelességek nála sem jelentettek matematikai egyenlőséget. A *politikai jogegyenlőség* kapcsán figyelemre méltó az az álláspontja, miszerint nem elég ha a jogok megszerzésének feltételei egyenlőek. Azokat olyan *méltányosan* (nem túl szigorúan) kell meghatározni, hogy az arra érdemes polgárok valóban mind részeseivé váljanak a politikai jogoknak. Ami pedig a *közteherviselést* illeti, az nála nem egyenlő, még csak nem is a vagyon nagyságához igazított, hanem *teherviselési képességhez arányított*, vagyis progresszív adózást jelentett.

A magyar közjogi dogmatizmus egyik legjelesebb képviselője, a *szegedi közjogi tanszék vezetője*, *Polner Ödön* munkásságának egy meghatározó része a két világháború közötti időre esett. *Polner tagadta a szabadságjogok alanyi jogi jellegét*, azokat elsősorban az államhatalom gyakorlása szabályainak tekintette. Ezen a területen (amit ő döntően az ún. politikai jogok közé sorolt) a társadalmi érdeknek, végső soron tehát a kötelességeknek kell dominálnia. Ez a sajátos megközelítés teszi érthetővé, hogy miért

<sup>14</sup> *Tomcsányi*: i.m. 79. p.

<sup>15</sup> *Molnár*: i.m. 128–130. p.

volt dühödt *ellensége az általános választójognak*. Azt jogosulatlannak, sőt veszélyesnek minősítette. (Egyedül az önálló keresettel rendelkező nőknek adott volna választójogot a kereső viszony egyfajta kárpótlásául.)

Már a második világháború folyamán jelent meg *Bölöny József* közjoga, és *Csekey István*: "Magyarország alkotmánya" című munkája. *Bölöny* jogegyenlőségről vallott álláspontja tulajdonképpen szó szerint megegyezett *Tomcsányi* megfogalmazásával. Pusztán a megjelenés időpontja (1942) a magyarázata annak is, hogy külön szólnia kellett azokról a zsidókat sújtó 1938–1941 között született törvényekről, amelyek lényegesen *megszorították az állampolgári jogegyenlőséget*. *Csekey* külön rendszerezte azokat a *kivételeket*, amelyek különbözőséget eredményeztek, de szerinte nem szüntették meg a jogi egyenlőséget. Ilyen különbség volt *1.* a született és nem született állampolgárok, *2.* nemsek és nem-nemsek között, továbbá *3.* vallásfelekezethez tartozás és *4.* faji vértisztaság szerint.

A második világháború, a *fasizmus szenvedéseit követően* és azok hatására *új korszak* kezdődött az emberi jogok fejlődésében. Ez a szakasz új dimenziókat nyitott meg mind nemzetközileg mind hazai szinten az egyenjogúság illetve a *diszkrimináció széles körű tilalma* megközelítésében is.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Boncz Ferencz*: Magyar Államjog, Budapest, Athenaeum 1877.  
*Bónis György*: Hajnóczy József, Akadémiai Kiadó Budapest, 1954.  
*Bölöny József*: Magyar közjog I. kötet, Budapest, 1942.  
*Concha Győző*: Politika I. köt. Alkotmánytan, Budapest, 1895.  
*Concha Győző*: Szabó Béla elfeledett közjogásunk, In.: Hatvan év tudományos mozgalmi között  
*Concha Győző* összegyűjtött értekezései és bírálati II., Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1935.  
*Csekey István*: Magyarország alkotmánya, Budapest, 1943.  
*Egyed István*: Mai közjogi berendezéseink II. kiadás, Budapest, 1926.  
*Faluhelyi Ferenc*: Magyarország közjoga I. kötet, Pécs, 1926.  
*Ferdinandy Gejza*: Magyarország közjoga (alkotmányjog), Budapest, 1902.  
*Ferdinandy Gejza*: A magyar alkotmányjog tankönyve, Budapest, 1911.  
*Frank Ignác*: A közigazság törvénye Magyarhonban I. rész, Buda, 1845.  
*Kmety Károly*: A magyar közjog tankönyve III. kiadás, Budapest, 1905.  
*Korbul Imre*: Magyarország közjoga illetőleg magyar államjog rendszere III. átdolgozott kiadás, Budapest, 1877.  
*Márkus Dezső*: Közjog a hatályban lévő tételes jogforrások alapján, Budapest, 1910.  
*Molnár Kálmán*: Magyar közjog III. kiadás, Danubia kiadás, 1929.  
*Nagy Ernő*: Magyarország közjoga (államjog), Budapest, 1887.  
*Nagy Ernő*: Magyarország közjoga (államjog) V. átdolgozott kiadás, Budapest, 1905  
*Rácz Attila*: Korabeli alkotmányozás és az 1848 évi magyar közjogi törvényhozás, Állam- és Jogtudomány, 1991. 3-4. sz.  
*Réz Mihály*: Szabadság és egyenlőség, Budapest, 1907.  
*J.J. Rousseau*: A társadalmi szerződés Bevezető tan.: J.L. Lecercle, Biblioteka Könyvkiadó, 1959.  
*Suhayda János*: Magyarország közjoga tekintettel annak történeti kifejlődésére és az 1848-i törvényekre, Pest, 1861.  
*Takács Imre*: Polner Ödön és a közjogi dogmatizmus, In.: Acta Facultatis Pol.-Jur. Univ. Scien Budapestiensis de Lorando Eötvös Nominatae Tom. I. Fasc. I., Budapest, 1959.  
*Tomcsányi Mór*: Magyar közjog Alkotmányjog, Budapest, 1926.  
*Magyar alkotmánytörténet*, Szerk.: Mezey Barna, Osiris Kiadó, Budapest, 1995.

BARNABÁS KISS

THE PROBLEM OF LEGAL EQUALITY IN HUNGARIAN PUBLIC  
LAW LITERATURE

(Summary)

By examining the last more than 20 most significant and well-known Hungarian public law work, the essay analyzes how the judgement of the concept of legal equality, its legal regulation and theoretical significance changed in public law (constitutional law) literature since the early days of bourgeois development, from 1848 till the end of World War II in 1945.

Hungarian public law including its two characteristic trends, the school of legal history and the legal dogmatic school, can somehow be characterized by being late, aristocratic and conservative. This can also be seen in the judgement of legal equality/equality of rights. The equality of rights was generally acknowledged in a relatively narrow circle, in a limited way and only on the basis of statutory (positive) law that was closely connected to the status of citizenship, and after the fulfilment of the civic duties that was considered reconcilable with the unequal extent of the political rights.





## A jogforrási rendszer és a jogalkotás alkotmányos szabályozásának néhány kérdése

### I. Az elképzelésekről – a "hagyaték" tükrében

1. A Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási elveiről szóló munkaanyagban viszonylag bőven olvashatunk a jogforrási rendszert és a jogalkotást érintő elképzelésekről.

A koncepció mindenekelőtt kíváncsúnak tartja, hogy "az új alkotmányban a hatályos szabályozáshoz képest egy helyen összegyűjtve, jóval bővebb és konkrétabb tartalommal szükséges szabályozni a jogrendszer és a jogalkotás kérdéseit. A jogrendszer és a jogalkotás mint szabályozási tárgy az államhoz hasonlóan önálló részben helyezendő el, az államra vonatkozó szabályokat megelőzően."

Közelebbi támpontokat is találhatunk ugyanitt, hiszen az elképzelések értelmében:

- a Magyar Köztársaság jogrendszerének alapja az alkotmány;
- az alkotmány és az alkotmányos jogszabályok minden, a magyar állam joghatósága alá tartozó személyre és szervezetre kötelezőek;
- jogalkotási hatáskört csak az alkotmány adhat, azaz állami szerv csak olyan elnevezéssel és tartalommal adhat ki jogszabályt, amilyenre az alkotmány jogosítja fel;
- a jogszabályok alkotmányosságának a vizsgálata az Alkotmánybíróság feladata és csak az alkotmányellenesség megállapítása és a jogszabály megsemmisítése oldja fel a jogszabályok általánosan kötelező erejét;
- a jogszabály a kihirdetését megelőző időszakra kötelezettséget nem állapíthat meg, és nem nyilváníthat valamely cselekményt vagy mulasztást jogszabályellenessé (a visszaható hatály tilalma);
- a jogszabályokat a Magyar Köztársaság hivatalos lapjában kell kihirdetni, kivéve a helyi önkormányzatok rendeleteit, amelyeket a helyben szokásos módon hirdetnek ki."

A koncepció – *expressis verbis* – "jogszabálynak" tekinti a törvényt, a kormányrendeletet, a miniszteri rendeletet és az önkormányzati rendeletet, de ugyanide sorolja a Magyar Nemzeti Bank elnöke által kibocsátható rendelkezéseket is. Magától értetődik persze, hogy a törvényhozást, a törvényalkotási eljárást külön kezelendőnek ítéli, kiemelten hasznosítva itt mindazokat a felvetéseket, amelyek vele kapcsolatban az elmúlt 4–5 esztendőben a jogirodalomban megjelentek.

Az Európához csatlakozás vágya és igénye természetsszerűen veti fel a nemzetközi jog és a belső jog közötti viszony egyértelmű rendezését. Mindez –

legalábbis az elképzelések szintjén – egészen odáig elvezet, hogy mára már a résztémakör önálló törvényi szabályozásának is komoly szószólói akadtak.

2. A Közigazgatás Korszerűsítésének Kormánybiztosa által összeállított "A kormányzás és a közigazgatás reformjának tervezete" című munkaanyag két vonatkozásban szól a jogalkotás körüli teendőkről: egyrészt a *jogszabály-előkészítő* munkával kapcsolatos teendőket részletezi, másrészt pedig a *dereguláció* időszerű tennivalóit foglalja össze.

A *jogszabály-előkészítő* munkával kapcsolatban: "minisztériumonként el kell készíteni a jelentősebb jogalkotási feladatok 1998 májusáig terjedő ütemtervét. A tervekben szereplő jogszabályok előkészítését időben meg kell kezdeni, biztosítva a jogszabály-előkészítés minőségét javító két követelmény érvényesülését. A jogszabály tervezetek jogi-alkotmányjogi szempontból történő véleményezésében a jelenlegi hét központi szerv helyett egy szerves normakontrolljára a kormány mellett létrehozható és annak folyamatos segítséget nyújtó független testületet lehet felkérni."

A *deregulációval* összefüggésben: "folytatni kell a több mint négyezer hatályos jogszabály már megkezdett és 1998-ig tartó deregulációs célú felülvizsgálatát. Ennek során időszakonként és nagyobb témakörönként javaslatot kell tenni: a felesleges, a túl bonyolult, illetve túl költséges szabályozás felszámolására; indokolt esetben a szabályozó állam beavatkozásának (szerepvállalásának) csökkentésére vagy helyettesítésére; a szabályozás révén korlátozott állampolgárok és szervezeteik önszervező önállóságának növelésére. A szisztematikus minisztériumi jogszabály-felülvizsgálat mellett össze kell gyűjteni az indokolatlan szabályozást elszenvedő állampolgárok, gazdasági és társadalmi szervezetek, helyi jogalkalmazók kritikai megjegyzéseit és javaslatait..."

3. Az imént megfogalmazott elvárások és követelmények gyakorlatilag évtizedek óta jelen vannak a szakirodalomban, sőt a jogalkotásban is.

Akár az is elmondható, hogy a felesleges, természetes és jogi személyeket szükségtelenül terhelő, mennyiségében túltengő, minőségében alapos okkal kritizálható jogalkotási gyakorlat jelentős mértékben a rá vonatkozó regulációban leli eredetét. Önmagában már az a tény sokat mondó, hogy *a jogalkotás az elmúlt közel 40 esztendő folyamán legalább 20 alkalommal volt tárgya önmagának*. Mi volt a cél és mi lett az eredmény? A válasz megadásához elengedhetetlenül fontos a lényeges előírások és feladat kijelölések katalógizálása.

A jogalkotás problémái a magasszintű jogi normákban viszonylag korán érzékelhetők voltak: az 1038/1951. (XII. 19.) Mt. h. számú határozat nyitotta a sort, amely sommás összefoglalását adta a felmerülő nehézségeknek. "Az államigazgatás legfelsőbb szervei különféle formákban adják ki rendelkezéseiket és ezek a formák nincsenek kielégítően szabályozva, nincs egységes gyakorlat arra vonatkozóan, milyen esetekben kell rendeletet kibocsátani, határozatot hozni, utasítást adni." A korabeli helyzet különösen ateiktetben hagyott kételyeket, hol húzódik a rendeletalkotás és a normatív utasítások közötti határvonal. Mindenesetre teljes felelősséggel állítható, hogy

ebben az időszakban e két jogforrás szabályozási tárgykörét illetően még nem sikerült megjelölni az elhatároló ismérveket.<sup>1</sup>

Az 1954. évi 26. sz. tvr. ("a jogszabályok közzétételéről és hatálybalépéséről") kísérletet tett a jogforrások hierarchikus rendjének egyértelműbb felrakására. Megpróbálkozott a normatív utasítások tartalmának meghatározásával is, elhatárolva ezt a csoportot a Magyar Közlönyben kihirdetendő jogszabályoktól.

A most citált törvényerejű rendelethez szervesen kapcsolódó 1072/1954. (IX. 4.) *Mt.h. számú határozat* reálisan számbavette a jogalkotás mechanizmusát nehezítő tényezőket. Különösen a következők írhatók a javára:

a) Rámutatott a központi jogforrások kibocsátása során alkalmazandó koordinációs munka fontosságára.

b) Meghatározta a normatív utasítások helyét a jogforrások rendszerében.

c) Állást foglalt a jogszabályok fontosabb tartalmi kellékei, valamint a jogalkotási eljárás néhány sarkalatos kérdése tárgyában.

Az aktivizálódó jogszabályalkotás szükségképpen felvetette annak szükségességét, hogy a számarányában duzzadó normaanyag kellő publicitásáról is intézkedés történjék. Ezt az igényt ismerte el a 2135/1954. (XI. 3.) *Mt.h. számú határozat* azzal, hogy hangsúlyozta a jogismeret biztosítására szolgáló eszközök igénybevételének a fontosságát. Ebben az időben már a magyar jogélet jellemző ismértvévé vált, hogy a kihirdetett (tehát a hivatalos lapokban publikált, illetőleg közölt) jogszabályanyag mellett tömegesen jelentek meg olyan normák is, amelyeknek a végrehajtására a kormányzat anélkül tartott igényt, hogy azok tartalmát nyilvánosságra hozta volna. Ezért külön gondoskodott a jogszabály ezek "rövid úton" történő közléséről. E szabályok rögzítését a 2136/1954. (IX. 3.) *Mt.h. számú határozat* vállalta fel.

Az 1956-os népfelkelést követő években a jogalkotással szemben határozottabb megfogalmazást kaptak a minőségi követelmények. Ezek érdemi "kodifikációját" a 2030/1964. (XI. 10.) *Korm. számú határozat* végezte el. Ebben az Igazságügyi Minisztérium a központi jogalkotás elsőrendű koordinátorának kijáró feladatköröket kapta meg azzal, hogy köteles kialakítani – az érdekelt szervek bevonásával – a jogszabályok szerkesztésének és a kodifikáció módszereinek az általános irányelveit.

A magyar jogforrási rendszerben 1968-ban jelent meg az *államtitkári rendelkezés*. A vele szemben felállítandó követelményeket az 1968. évi 5. tvr. határozta meg, hangsúlyozva, hogy e forma a miniszteri rendelet és utasítás között foglal helyet. Tartalmát tekintve ezt erősítette meg a 2024/1968. (VII. 28.) *Korm. számú határozat* is.

Az 1960-as évek végén – feltehetően az egyre aktivizálódó jogi szabályozásra figyelemmel – lényegesen megélénkült a jogszabályelőkészítés rendjét reguláló normaalkotás azzal az újszerű vonással kiegészülve, hogy zászlajára tűzte a jogszabályok egyszerűsítésének a kérdését is. Ez a törekvés érhető tetten a 2004/1969. (II. 23.) *Korm. számú határozatban*.

A jogalkotás terén mutatkozó késedelmek felszámolása tárgyában sürgetett hatékony, gyors intézkedéseket a 2045/1971. (XII. 30.) *Mt.h. számú határozat*.

A jogszabályok kihirdetése és közzététele tárgykörében megjelent 1954-es szabályozás általános felülvizsgálata az 1970-es évek elejére egyre sürgetőbb igényként

---

<sup>1</sup> Szamel Lajos: A szabályozási tendenciák a felszabadulás utáni magyar államigazgatási jogban. Állam és Igazgatás, 1975. évi 4. szám.

merült fel. Az addig elmúlt 15–20 évben a jogalkotás mind mennyiségében, mind pedig minőségében olyan problémákat hozott felszínre, amelyek kellő absztrahálása elodázhatatlanná vált. Mind az elméleti kutatások, mind pedig a jogalkalmazási gyakorlat tömegesen vetett fel olyan megoldásra váró teendőket, amelyekre ismét csak kellően megalapozott, átfogó jellegű központi szabályozással lehetett reagálni. Ezt a feladatot az 1974. évi 24. tvr., valamint a végrehajtására kiadott 1063/1974. (XII. 30.) M.t.h. számú határozat végezte el. Az utóbbi törekedett hűen tükrözni azokat a jogalkotásban bekövetkezett lényegi változásokat is, amelyek 1954 óta bukkantak fel jogéletünkben. Nem tartotta azonban szükségtelennek azoknak a régtől fogva ismert szabályoknak a megismétlését sem, amelyek a jogforrások hierarchiájának, illetőleg a kibocsátó alanyi körnek a meghatározása tekintetében segítették az eligazodást.

Az 1960-as évek második felétől tömegesen jelentek meg olyan *instrukciók*, amelyek – anélkül, hogy jogforrási erejüket e témakör rendezésére hivatott magas szintű jogszabály elismerte volna – gyakorlatilag mégis jogi normákként befolyásolták a jogalkalmazó szervek gyakorlatát. A jogirodalom valójában már megjelenésük időpontjától kezdődően felhívta a de facto megítélésükben rejlő veszélyekre a figyelmet, s a jogi szabályozás alighanem e hangoknak is köszönhetően tett kísérletet kiadási rendjük regulálására.

Az említettek szerint az Igazságügyi Minisztérium kulcsszerepet kapott a legmagasabb szintű normaalkotás tekintetében. E megbízatásának e szerv akként is eleget kívánt tenni, hogy a jogszabály-alkotási eljárás rendezettebbé tétele érdekében 1977-ben *irányelveket* adott ki.

Az 1970-es évek végére érzékelhetően megélenkültek a jogirodalomban azok a hangok, amelyek a jogi túlszabályozást ostromozták. A jogi reguláció maga is felfigyelt erre a jelenségre, ami a 2004/1980. (I. 18.) M.t.h. számú határozatban öltött testet. A jogszabály hangsúlyozta: "Kerülni kell a túlszabályozást. Ezért jogi eszközökkel a társadalmi viszonyokba csak indokoltan – kellő mérlegelés után – avatkozzanak be. A jogalkotó szervek fokozott gondot fordítsanak arra, hogy a jogszabály-módosítást nem lehet-e elkerülni a hatályos jog szabályainak megfelelő értelmezésével." (2. pont.)

Az Igazságügyi Minisztérium és a Minisztertanács Titkársága a 2004/1980. (I. 18.) M.t.h. számú határozatban ismételten áttekintették a jogalkotási mechanizmus korszerűsítésével összefüggő időszerű feladatokat. Vizsgálódásaik eredményei a 2024/1980. (XII. 16.) M.t.h. számú határozatban öltöttek testet, amely átfogóan meghatározta az 1981–1985 közötti időszak jogalkotási feladatait is. Ismételten felhívta a figyelmet a túlszabályozásból fakadó, az egész jogéletet károsan befolyásoló veszélyekre is.<sup>2</sup> Hangsúlyozandó e jogszabály jelentősége az alábbiakra figyelemmel is:

- a) Rámutatott a jogtudomány eredményei hasznosításának a fontosságára.
- b) Hangoztatta a jogszabálytervezetek előzetes szakmai és társadalmi véleményezésének (vitájának) a szükségességét.
- c) Szorgalmazta a jogalkalmazás tapasztalatai felhasználásának fontosságát a jogalkotás mechanizmusában.

A többszöri reguláció ellenére a jogi iránymutatások mennyisége továbbra is lehetetlenné tette e matéria megfelelő áttekintését. Nem véletlen tehát, hogy ez a terület ismételten a szabályozás homlokterébe került. Ezúttal az 1002/1980. (I. 16.) M.t.h.

---

<sup>2</sup> "A jogszabályok előkészítésénél gondosan mérlegelni kell a szabályozandó életviszonyokat. Határozottan fel kell lépni a túlszabályozás, a jogi eszközök felesleges, indokolatlan, öncélú alkalmazása, valamint a párhuzamos, bonyolult ellentmondásos jogi szabályozás ellen." (I. a–b) pont).

*számú határozat* vállalkozott a feszítő gondok feloldására. Az új reguláció értelmében a miniszterek és az országos hatáskörű szervek vezetői általános jellegű jogi iránymutatást csak feltétlenül indokolt esetben bocsáthattak ki. Ismételten és határozottan kifejezésre juttatták azt az elvet, amely szerint az iránymutatások nem tartalmazhatnak jogot és köteleességet megállapító magatartási szabályokat.

Látható, hogy a jogalkotás rendjére vonatkozóan hosszú ideig törvényerejű rendeletek és minisztertanácsi határozatok tartalmazták az alkalmazandó szabályokat. Ez alóli egyetlen kivételnek számít a jogalkotásról szóló *7/1980–1985. számú Országgyűlési határozat*. Ebben kétségtől elválasztva lényeges irányok és tennivalók megfogalmazására került sor. Pl.:

a) Fokozni kell az Országgyűlés törvényalkotó tevékenységét; a törvények jelentős vagy átfogó módosításáról is az Országgyűlés döntsön.

b) Gyakoribbá, szélesebbé és tartalmasabbá kell tenni a társadalmi vitákat, eredményeiket pedig jobban kell hasznosítani. A jelentősebb jogszabályok előkészítésébe be kell vonni a jogalkalmazó felső szintű tanácsi szerveket is.

c) Törekedni kell a stabilitás megőrzésére.

d) Következtesében fel kell lépni a túlszabályozás, a jogi eszközök felesleges, indokolatlan, öncélú alkalmazása, valamint a párhuzamos, ellentmondásos jogi szabályozás ellen. El kell kerülni, hogy a magas szintű jogszabályok végrehajtására indokolatlanul sok ágazati szabályozás jelenjék meg.

e) Meg kell gyorsítani az alacsonyabb szintű joganyag rendezését, ide értve a jogi iránymutatásokról, a műszaki technikai normákról és a mennyiségi rendelkezésekről szóló kormányzati döntések következtetéses érvényre juttatását is.

f) Nagy figyelmet kell fordítani a jogalkotás tervszerűségének, tudományos megalapozottságának és szakszerűségének a javítására, a jogszabály-előkészítésben résztvevő állami és tudományos szervek egybehangolt munkájára.

g) A jogszabályok szövegezését világosabbá, közérthetőbbé és áttekinthetőbbé kell tenni.

A 80-as évek elejének joganyagát az *1044/1982. (XI. 26.) Mt.h. számú határozat* zárja, amely lehetővé tette a közlemények, hirdetmények közzétételét is a Magyar Közlönyben, amennyiben ahhoz "esetenkénti" hozzájárulását adta a Minisztertanács elnöke.

Kétségtől elválasztva a jogalkotással összefüggő kérdések fontosságát jelzi az a tény, hogy az e témakörben összesűrűsödő problematika 1987-ben törvényi szabályozás tárgyává vált. A jogalkotásról szóló *1987. évi XI. törvény* kísérletet tett az addigi szabályozások progresszív elemeinek egybegyűjtésére, s azok alapulvételével, a jogszabálytípusok meghatározására. A jogszabályfajták számának radikális csökkentését tűzte ki céljaként, amely – szándékát tekintve – kétségtől elválasztva dicsérendő. Elválasztotta egymástól a jogszabályokat és az állami irányítás egyéb jogi eszközeit, az utóbbiak körébe sorolva az évtizedeken át "problemátikus" normatív utasításokat is.

Az a tény, hogy a kormányzat csaknem négy évtizede újra meg újra kénytelen volt a jogalkotás tartalmi és eljárási kérdéseit szabályozni, *két körülményre* vezethető vissza.

Az *egyik* üdvözlendő és abban áll, hogy miként a társadalomban, úgy a kormányzatban is erősödött a törvényesség iránti igény, ami párosult azzal a felismeréssel, hogy a törvényesség nemcsak a jogszabályok végrehajtásához és alkalmazásához kötődő fogalom, hanem ezt megelőzően a jogalkotás törvényességéhez

tapad.<sup>3</sup> A jogalkotás és a jogvégrehajtás, illetve jogalkalmazás törvényessége egymással feltételezettségi viszonyban áll, a jogalkotás törvényessége nélkül a jogvégrehajtás, jogalkalmazás törvényessége nem érvényesülhet. Ez az állítás egyértelműen alátámasztható a jogon belüli ellentmondások szerepével, hiszen ezek fennforgása esetén a jogot végrehajtók, illetve a jogot alkalmazók végtére abba a helyzetbe kerülnek, hogy a formailag érvényes és hatályos, de egymással ütköző jogszabályok bármelyikének alapul vételével végzett cselekvésük, illetve meghozott döntésük más szabállyal vagy szabályokkal ellentétes lesz.

A másik körülmény sajnálatos, annál is inkább, mivel az egyáltalán nem volt sem végzettszerű, sem pedig elkerülhetetlen. Ez abban fejeződött ki, hogy a jogalkotás azért volt tárgya rendszeresen önmagának, mert részben nem sikerült megtalálnia a megfelelő megoldásokat, részben pedig a kormányzat képtelennek bizonyult érvényesíteni jogszabályokban kifejezett akaratát. Arra lehet magyarázatot találni és annak nyomán elméleti felmentést adni, hogy egy-két esztendővel az Alkotmány kibocsátása után az azzal megteremtett új jogforrási rendszer valamennyi elemét nem tudták pontosan egymáshoz illeszteni. Arra is, hogy az alkotmányos szabályozás elkészítésekor nem látták előre további (az Alkotmányba fel nem vett) szabályozási formák, jogforrások létezésének indokoltságát. Arra azonban már nem, hogy újabb meg újabb jogforrások, jogi szabályozások keletkeztek illegitim módon, s a jogalkotás ismételt szabályozásakor létjogosultságuk többnyire kritikátlanul el lett fogadva, sőt némelyikről a jogalkotás szabályozása tudomást sem vett. Ennél is erőteljesebben kifogásolható, hogy a jogalkotás szabályozásában témák folytonosan visszaköszöntek azért, mert miniszteriális és egyéb központi szervek a jogforrási rendszerre vonatkozó kormányzati jogszabályoknak nem engedelmeskedtek, azokat egészen egyszerűen nem hajtották végre. Számos témakörben (így különösen a normatív utasítások, az iránymutatások, a többlépcsős szabályozás, a tömeges jogszabály-módosítás, a hatályos jog áttekinthetővé tétele stb.) a konok újraszabályozások vajmi kevés ténylegesen újat hoztak, hanem – esetleg más szövegezéssel – megismételték azt, amit korábbi szabályozás félreérthetetlenül elrendelt vagy megtiltott, mert a kormányzat számos forrásból jelzéseket kapott, hogy az előző szabályozás nem hozta meg a kívánt eredményt, s azon – főleg a központi – szervek túltették magukat.<sup>4</sup>

#### 4. Részletesebben szólva:

a) A jogalkotás rendjét érintő központi szabályozások tartalmából egyértelműen kitűnik, hogy a magas szintű jogszabályokban szinte évtizedeken keresztül változatlan tartalommal került megfogalmazásra az *alap-, illetőleg a végrehajtási* karakterű jogszabályok közötti összhang igénye, amelynek előfeltétele, hogy ezeknek a jogforrásoknak nagyjában-egészében időben egybeessék az előkészítő eljárása. Az ide vonatkozó jogi szabályozás tartalmának újból és újból történő megismétlése<sup>5</sup> azt az aggályt támasztja, hogy e vonatkozásban a korszak végéig nem sikerült érdemben előbbrelépni.

<sup>3</sup> 3. Kiss László – Szamel Lajos: A jogismeretet gátló jogalkotási tényezők, különös tekintettel a jogon belüli ellentmondásokra. A Közigazgatás Fejlesztésének Komplex Tudományos Vizsgálata. Budapest, 1983. 65. p.

<sup>4</sup> uo. és következő pp.

<sup>5</sup> 1954. évi 26. tvr. 5. § (2) bek.; 2004/1969. (II. 23.) Korm. számú hat. 2/d) pont; 2045/1971. (XII. 30.) Mt. h. számú hat. i) pont 1974. évi 24. tvr. 5. § (1) bek.

b) A *normatív utasítások* jogforrási helyét illetően, a jogalkotás rendjét érintő vissza-visszatérő szabályozások<sup>6</sup> egyértelműen jelzik, hogy helyüket, szerepüket illetően a gyakorlat súlyosan kifogásolandó volt. Nem változott a vele kapcsolatos bizonytalanság a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény nyomán sem, amely e normatartalmú formát az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé sorozta. Adott előírás (itt: utasítás) mikénti érvényesülése persze nem a törvényi besorolásától, hanem a gazdasági-társadalmi gyakorlatban betöltött tényleges szerepétől függ. S ez utóbbi alapos kételyeket támaszt a törvényi helykijelölés megalapozottságát illetően.

c) Már a 60-as évek közepétől tesznek sikertelen kísérletet a magas szintű jogszabályok az ún. *tűlszabályozás* visszaszorítására. Azt, hogy e téren sem sikerült lényeges eredményeket elérni, mutatják a majdhogynem korábbi szabályozásokat változtatás nélkül megismétlő újabb és újabb keletű normák.<sup>7</sup>

d) Nem sikerült rendet teremteni a *jogi iránymutatások* terén sem. Jóllehet rendezési kísérletekről itt is számot adhatunk,<sup>8</sup> helyük és szerepük a gyakorlatban jelenleg is nyitott kérdésnek számít.

e) Viszonylag korán megjelent a jogalkotás rendjét szabályozó normákban az az igény, hogy lehetőség szerint *kerülni kell a módosító és kiegészítő jogi szabályok kiadását*. Lényeges változást azonban itt sem sikerült elérni.

f) A jogszabályalkotó és előkészítő munka kellő színvonalon történő végzéséhez szükség van a jogalkalmazói gyakorlat ismeretére is, hiszen:

fa) itt mutatkoznak meg a rendezést igénylő területek;

fb) a gyakorlati jogalkalmazás során kerülnek elő a jogszabályok fogyatékoságai;

fc) a jogalkalmazásban történő jogfejlesztés ösztönzés a jogalkotásra.<sup>9</sup>

Vitán felül szükséges tehát a jogalkotó és a jogalkalmazó szervek közötti kapcsolatok erősítése.<sup>10</sup> Ennek ellenére ez a magától értetődő igény csak viszonylag későn fogalmazódott meg a jogalkotás mechanizmusát érintő felsőbb szintű szabályozásokban.<sup>11</sup>

g) A jogszabályok tartalma (az esetek zömében) két elemet hordoz: *szakmai és társadalompolitikai* megfontolásokat. Kérdéses azonban, hogy ez a szempont miként kerülhet szönyegre akkor, ha ezek formáiról a magas szintű szabályokban szó sem esett.<sup>12</sup>

Ismételten hangsúlyozni kell: nem elég egyértelmű követelményrendszert felállítani, hanem gondoskodni kell annak a végrehajtásáról is. A végrehajtás felróható

<sup>6</sup> 1038/1951 (XII. 19.) Mt. h. számú hat.; 1954. évi 26. tvr.; 1072/1954 (IX. 4.) Mt. h. számú hat.; 1968. évi 5. tvr.; 2024/1968. (VII. 28.) Korm. számú hat.; 2004/1969 (II. 23.) Korm. számú hat.; 1974. évi 24. tvr.

<sup>7</sup> 2004/1969. (II. 23.) Korm. számú hat.; 1974. évi 24. tvr.; 1063/1974. (XII. 30) Mt. h. számú hat.; 2004/1980. (I. 8.) Mt. h. számú hat.; 2024/1980. (XII. 16.) Mt. h. számú hat.; 7/1980–1985. számú OGY. határozat.

<sup>8</sup> 1063/1974 (XI. 30.) Mt. h. számú hat.; 2004/1980. (I. 18.) Mt. h. számú hat.; 2024/1980. (XII. 16.) Mt. h. számú hat.; 1002/1982. (I. 16) Mt. h. számú hat.; 7/1980–85. számú OGY. hat.

<sup>9</sup> Zoltán Ödön: A jogszabály-előkészítés szervezeti kérdései. Jogtudományi Közlöny, 1973. évi 7–8. szám.

<sup>10</sup> uo.

<sup>11</sup> 2024/1980. (XII. 16.) Mt. h. számú hat.; 7/1980–85. számú OGY. hat.

<sup>12</sup> Legfeljebb halvány utalások voltak erre nézve. Lásd: 2004/1980. (I. 18.) Mt. h. számú hat.; 2024/1980. (XII. 16.) Mt. h. számú hat.; 7/1980–85. OGY. hat. – A rendszerváltást követően pedig a jogalkotásról szóló törvény erre vonatkozó teljes fejezete hatályon kívül került.

elmaradása esetén a mulasztókat el kell marasztalni, a szükséges államjogi-alkotmányjogi konzekvenciákat le kell vonni. Ennek elmaradása esetén számolni kell az előírások hatástalanságával, tehát azzal, hogy a jogalkotás anomáliái újratermelődnek és tetemes súlyukkal jelentősen terhelik a jogéletet.

5. Persze mindehhez egy reális viszonyokból kiinduló, ellentmondásoktól megtisztított, jogalkotásról szóló magas szintű jogi szabályozás szükséges. Az 1987. évi XI. törvény nem felel meg maradéktalanul ezeknek a kívánalmaknak. Korszerűsítésénél egyrészt jogrendünk *jelen állapotából*, másrészt a vele szembeni *új kihívásokból* kell kiindulni, s ezekre kell a mainál hatékonyabb válaszokat megtalálni.

Kiindulásként ismételten azt kell hangsúlyoznunk, hogy jogi rendünk mára főképpen azáltal vált beteggé, hogy abban igen sok szükségtelen, egymással is ellentmondásban álló, nagy terjedelmű és gyorsan változó jogszabályanyag vált uralkodóvá. Ezt a matériát is döntően az *állami beavatkozás*, s nem pedig a gondoskodó-feladatmegoldó-szolgáltató államra jellemző joganyag karakterizálja. Ebből következően *a magyar jogszabályalkotás "hatósági" tartalmú lett*, ahol a tilalmak, az engedélyezések, a különböző igazolások megkövetelése a lakosságot érintő joganyag egyik lényeges vonásává vált. Mindez összességében odavezetett, hogy jószerivel az állampolgárok összes cselekménye a jog kontrollja alá esett, magatartásukat minden részletében az állam előírásai határozták meg.

*A jogállami lét a jogalanyok közötti, a jogok és kötelezettségek széttelepítésének az újragondolását is feltételezi*, ahol különösen az állampolgárt az állammal szemben védő garanciarendszer kimunkálására kellene a fő hangsúlyt helyezni. Mindenesetre *tarthatatlannak látszik, hogy egy magát korszerűnek tartó jogrendben az alakító jogoknak olyan tömege egzisztáljon, amely abban ma is jelen van*.

Ma *a szükséges stratégiát, koncepciót* (különösen a gazdasági-pénzügyi viszonyok területén) gyakran *a központi jogszabályok kísérelik meg pótolni*. Ez egyértelműen a jog félreértelmezéséből fakad, hiszen az önmagában nem teremthet társadalmi viszonyokat, legfeljebb "megtalálhatja" azokat. A hiányt sem pótolhatja a jog, de semmiképpen nem vállalhatja fel a "pótszer" szerepét sem, amire ugyancsak gyakran kárhoztatták és kárhoztatják. Mindez előkészítetlenséggel, kiérleletlenséggel, ötletszerűséggel párosul, ami a dolog természeténél fogva fosztja meg a jogot a stabilitás esélyétől. Az ezzel rokon jelenségnek tekinthető *túlpolitizált jognak* hasonlóképpen nincs esélye arra, hogy a társadalmi viszonyokat érdemben regulálja. Ezt ezúttal is szóvá kell tenni, hiszen még a mai központi joganyag el nem hanyagolható részénél is állítható, hogy esetükben a *politikai dokumentumok és döntések tömkelege bújik bele a jog kényszerzubbonyába*. Révükön a jog elveszítette és elveszíti a normativitását, részben a remények, ábrándok, illúziók tárházává vált és válik. Mindemellett állandó forrásává lett az újabb és újabb szabályozásoknak is, s vele együtt egy olyan belterjes szemlélet kialakulásának, amely a bajok és gondok gyökerét a jog világában vélte és véli megtalálni.

S ami a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényt illeti: az jó szándékú kísérletet tett a magyar jogalkotást terhelő hibák és fogyatékoságok felszámolására. Ennek ellenére mégis *konzervált egy alapelemeiben elavult struktúrát*, nem törvénybe illő szóhasználatával [12. § (3) bek.; 31 § (1) bek.; 35 § (3) bek.] lehetetlenné tette és teszi azt is, hogy rendelkezéseit komolyan vegyék a címzettek.



A jogalkotásról szóló törvénnyel összefüggésben azonban *súlyosabb kifogások* is emelhetők:

– "Az állami irányítás egyéb jogi eszköze" kategóriájával olyan intézményt konstruált meg, amely világosan példázza, miként lehet fából vaskarikát csinálni, miként lehet kifundálni az előírások ama csoportját, amely anélkül hat normaként, hogy egyúttal jogi kötelező ereje is elismerhető lenne. Ahelyett, hogy részleteiben belebonyolódnánk a megoldás kritikájába, idézzük *Kelsent*: "A jogi normák és a nem jogi normák közötti különbség, amely utóbbiak ugyanakkor egyformán relevánsak jogilag – esztelenség." Ez – írja – nem más, mint az "uralkodó elmélet groteszk következménye".<sup>13</sup> Nos, ezt a kategóriát ültettük be a magyar normarendszerbe, amely – mint jogszabálynak el nem ismert forma – nem esik a törvényességi felülvizsgálatok körébe sem. Mindez külön bátorítást jelent arra, hogy az állami akarat-kijelentéseket ezekbe a formákba csúsztassák át, hiszen itt eleve nincsenek az előkészítésnél sem olyan szigorú követelmények, mint amelyek – elvileg – a jogszabály-előkészítésnél jelen vannak. Nem véletlen tehát, hogy pl. a jogi iránymutatások száma mára alig felmérhető nagyságrendet ért el.

– Miközben az ún. "igazgatási rendeletek"-nek jogforrásokkénti elismerése (pl. az osztrák és a nyugatnémet jogban) éppen az elmúlt évtizedben következett be, nálunk éppen ebben az időszakban sikerült azokat a törvény által onnan kitessekelni. Ezzel ez a forma (normatív utasítás) is "kiúszott" a jogforrási rendszerből, ugyanazokat a veszélyeket idézve fel, amelyekről éppen az imént szoltunk.

## II. Az újraszabályozás módjáról és tartalmáról

Az elmondottak summázataként megállapítható, hogy *a jogi normaalkotás rendje* – főképpen a jogállamiság elvárásainak megfelelő jogi matéria mielőbbi megjelenítése végett – *új, törvényi szintű regulációt kíván*, amelynek során hasznosíthatók az előremutató megoldások, valamint mindazok a követelmények, amelyek a minőségében átalakuló jogrendből egyenesen következnek.

Nézzük hát közelebbről milyen tennivalók akadnak itt, mit és hogyan lenne érdemes közelebbi megfontolás tárgyává tenni!

1. Mindenekelőtt határozottan el kellene dönten, hogy a jogrendszert és a jogalkotást csak az alkotmány érinti-e egyedüli forrásként. (Az indokolás is bizonytalankodik ebben a kérdésben). Úgy tűnik, *nem spórolható meg a jogalkotásról szóló külön törvény*; s ha ebben egyetértés alakulna ki, rögtön világosabban meghatározható lehetne, mi kerüljön az *alkotmányba*, s mi a *külön törvénybe*!

A további, külön törvényi szabályozás mellett szól az, hogy ma – az előző fejezetben bizonyítottak szerint is – olyannyira *sok probléma* halmozódott fel a jogalkotással és jogforrási rendszerrel kapcsolatban, hogy azok *kizárólag nem kezelhetők az alkotmányban*!

A jogforrási rendszert érintők közül néhány:

a) A jogforrás *fogalma*; tartalmi körülírásuk.

b) A jogforrások *érvényességi* kellékei. (Az érvénytelenség alkotmányjogi konzekvenciái.)

---

<sup>13</sup> Hans Kelsen: Hauptprobleme der Staatsrechtlehre. Stuttgart, 1911. 560. p.

c) A jogforrások *hatályossága*. (Rendezésre szorul itt pl.: az egyik miniszter rendelete hatályon kívül helyezheti-e egy másikat? Korábban több miniszter által alkotott rendeletet hatályon kívül helyezhet, módosíthat-e a korábbi jogalkotók egyike? A kétszer is hatályon kívül helyezett jogszabály mikortól nem alkalmazható? "Ezres" minisztertanácsi határozatokat hatályon kívül helyezhetnek-e "kétezserek", "háromezserek" és fordítva? stb.)

d) A *törvényhozási eljárás* főbb elemei. (Főbb tárgykörök; fajtáik; törvényi kikötések stb.)

e) A *rendeleti jogalkotás* kritériumai. (Esetleg szétválasztásuk *jogi és igazgatási* rendelethez; az utóbbi mellőzhetővé tenné az állami irányítás egyéb jogi eszközeit.)

f) A *határozat*. (Tartalmi körülhatárolása; kibocsátóinak felsorolása.)

g) Az *önkormányzati rendelet*. (Tartalmi-tárgyi körülhatárolásuk, viszonyuk egyértelmű tisztázása az országos jogszabályokkal).

h) A *szokásjog*. (Van-e, s ha van, hol; érvényesülési területének precíz körülhatárolása.)

i) A *bírói jog*. (Maradunk a mai struccpolitikánál, vagy végre kísérletet teszünk arra, hogy a helyére tegyük?)

j) A *nemzetközi szerződések*. (Nem önálló, külön törvényt kell a tárgyban alkotni, hanem a jogalkotásról szólóban kell neki külön fejezetet szánni.)

A jogalkotást érintő teendők közül néhány:

a) A jogalkotás során figyelembeveendő és alkalmazandó *jogelvek* és a hozzájuk kapcsolódó *jogkövetkezmények*. (Lex specialis derogat.... stb.) Ma ezek következmény nélküli bárgyú elvárásokként vannak jelen.

b) A jogalkotás *tervszerűségének* biztosítása. A jogalkotási program. (Egyáltalán: kell-e mindezekre figyelmet fordítani?)

c) A *jogalkotási eljárás* főbb intézményei. (Az eljárási rend főbb elemei.)

ca) Az *előzetes szükségességi vizsgálat* rendje. (Pl. tervjátékok, kérdőívek, gyakorlati tesztek készítése; gazdaságossági elővizsgálatok kikötése stb.)

cb) *Felelősség* a jogszabály *előkészítéséért*.

cc) A jogszabálytervezetek *véleményezése*.

– a *szakmai véleményezés* rendje (szakértők, szakértő testületek bevonása).

– a *társadalmi közreműködés* rendje és szabályai.

d) A *végrehajtási jogszabályok* kiadásának a rendje.

e) A jogszabály *kihirdetése*.

ea) A jogszabály *hatálya* (A visszaható hatály részletezve!)

eb) A Magyar Köztársaság *hivatalos lapjai*. (Szólni kellene pl. a *jogszabálygyűjteményekről*. Ki kellene mondani; csak azok a jogszabályok, amelyeket a hivatalos gyűjtemény tartalmaz.)

*Egyébként abszurdum*: ma az országnak nincs *hiteles és teljes jogszabálygyűjteménye*. Márpedig valóban okkal megkérdendő: *milyen jogállam az, amelynek nincs hiteles és teljes jogszabálygyűjteménye?* (A KERSZÖV CD-lemezes jogszabálygyűjteménye tölti be ma ezt az űrt, de tülekednek a helyért különböző kft-k és magánvállalkozók is. Valóban rájuk vár ennek a hiteles és teljes jogszabálykataszternek a felrakása?)

f) A jogszabályok *hatályosulásának vizsgálata*.

g) A jogtisztítás (dereguláció) intézményes rendje. (Elég-e az ötévenkénti alkalmi nekibuzdulás, vagy pedig szükség lenne egy szűk létszámú *Deregulációs Hivatalra*?)

h) A *semmis jogszabályok*. (A jogalkotási hibák korrigálásának a rendje.)

i) A *jogi tájékoztatás*. A jogismeretet biztosító eszközök.

*Miért szoltunk mindezekről ilyen részletesen? Azért, mert bizonyítani (nem csak illusztrálni) szerettük volna azt, hogy ma a jogforrási rendszert és jogalkotást illetően olyan sok probléma halmozódott fel, amelyek feltétlenül megkívánják a külön törvényi szabályozást is. Magától értetődik persze, hogy a felsoroltak közül az alkotmányba csak azokat kell felvenni, amelyek valóban odaillők. A többi viszont érdemes lehet az önálló törvényi szabályozásra!)*

2. A koncepció 5 jogforrást nevesít kifejezetten. Mi legyen azonban pl. a *köztársasági elnök által bevezetett rendkívüli intézkedésekkel*, vagy pl. a *Honvédelmi Tanács rendeleteivel*, valamint olyan "egyéb különleges intézkedéseivel", amelyekről szól a hatályos alkotmány? [19. § (3) bek. a)–b) pont]. Elvonjuk-e továbbá a *miniszterelnök rendeletalkotói jogkörét*?

Itt tehát feltétlenül pontosítani kellene az "elveket", mert jelenleg a jogforrások egy részének sorsa a levegőben lóg. (Később ugyan kitér burkoltan ezekre a koncepció, mégis egyértelműbb lenne, ha itt foglalnánk állást felőlük).

A *Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelkezés-kibocsátási joga* új jogforrást eredményez(ne). Efelől még feltétlenül külön is állást kellene foglalni.

3. A jogszabályok közötti *kollízió feloldása* – az elvek szerint – továbbra is a *hierarchia rendjén képzelhető el*. Szerencsésebb lenne, ha abból indulnánk ki, hogy a jogalkotásra felhatalmazott állami szervek csak a *feladatkörük és hatáskörük keretein belül adhatnak ki jogszabályokat*. Amennyiben tehát a különböző jogszabályok közötti összeütközés amiatt következne be, mert valamely jogalkotó szerv nem a hatáskörében maradván alkotott jogszabályt, úgy annak (s nem pedig automatikusan az "alacsonyabb szintű" jogszabálynak) az érvénytelenségét kellene megállapítani. Ez ma a gyakorlatban közvetlen problémát is okoz, hiszen pl. az önkormányzati rendeletalkotásnál "magasabb szintű"-ként kell tisztelni azt a miniszteri rendeletet is, amely – dacolva az önkormányzati törvény szabályozásával – önkormányzati ügyet szabályoz! (Ezt a gyakorlatot maga az Alkotmánybíróság is "segítette" kialakulni).

4. *Merevnek tartom* azt az előírást, hogy "az Országgyűlés saját kizárólagos törvényalkotási jogkörét még rendkívüli helyzetben sem ruházhatja át más állami szervezetre". Erre a kérdésre majd akkor kell külön visszatérni, ha már a tételes alkotmányi rendelkezések konkrétan is rögzítik az Országgyűlés kizárólagos törvényhozási jogkörét. Mindenesetre úgy tűnik, hogy *ennyire nem lehet kategorikus kinyilatkoztatást tenni!*

5. Az "elvek" szerint "a nemzetközi szerződések megkötésének részletes eljárási szabályait törvény tartalmazza". Ezeket a rendelkezéseket célszerű lenne a jogalkotásról külön alkotandó törvény önálló fejezetében szabályozni. *Semmiképpen nem külön, önálló törvényt kell róla alkotni!* Az "egészet" (jogalkotás), s nem a "rész" (nemzetközi szerződések...) kell tehát önálló törvényi szabályozás tárgyává tenni.

Semmiképpen nem állítható, hogy e rövid tanulmányban minden – a jogalkotást közelebbről érintő – kérdés megválaszolásra került. Azt azonban reméljük, hogy

közülük a fontosabbakat sikerült exponálnunk. Külön örömrökre szolgál, hogy minderre Szentpéteri István köszöntése adott számunkra alkalmat.

LÁSZLÓ KISS

## Einige Fragen der Neuordnung der Rechtssetzung in der Verfassung

(Zusammenfassung)

Die überkommene ungarische Rechtsordnung krankte hauptsächlich daran, daß es sehr viele unnötige, auch einander widersprechende und sich schnell verändernde umfangreiche Rechtsnormenmaterialien gab. Auch dieses Material wird entscheidend von einem für den staatlichen Eingriff und nicht durch das die Bedürfnisse befriedigende Leistungsverwaltung kennzeichnende Rechtsmaterial charakterisiert. Infolgedessen bekam die ungarische Rechtssetzung einen »behördlichen« Inhalt. Dabei wurden die Verbote die Genehmigungen und die Erfordernisse verschiedener Legitimierungen zu einem Charakterzug des die Bevölkerung betreffenden Rechtsmaterials. All dies führte insgesamt dazu, daß alle Handlungen der Staatsbürger und der wirtschaftlichen Sphäre größtenteils unter die Kontrolle des Rechts fielen und die staatlichen Verhaltensvorschriften Regelungen bis in alle Einzelheiten trafen.

Die Existenz des Rechtsstaates setzt auch die Neuinterpretation der Verlagerung der Rechte und Verpflichtungen unter den Rechtssubjekten voraus. Dabei mußten Hauptschwerpunkte auf die Ausarbeitung der Gewährleistung des Schutzes der Normadressaten vor dem Staat gesetzt werden. Allerdings scheint es unhaltbar zu sein, daß eine Menge des "bildenden Rechtes" in einem sich für modern haltenden Rechtssystem existiert, die darin auch heute noch anwesend ist. Dieses einseitig verpflichtende Eingriffsrecht schufen praktisch die Spitzenorgane der Verwaltung (hauptsächlich die Ministerien). Allgemein gesprochen: das Recht kam eher aus den Geißformen der Exekutive, als vom Gesetzgeber.

Es läßt sich aber nicht verschweigen, daß die Steigerung der Aktivität der Gesetzgebung für sich allein nicht ausreichend ist. Dabei wichtigste von ihnen ist vielleicht das Apercu, daß die zentralen Rechtsnormen – oft gerade das Gesetz selbst – auch heute noch die notwendige Strategie, Konzeption (besonders auf dem Gebiet der wirtschaftlich-finanziellen Verhältnisse) zu ersetzen versuchen. Dies entsteht eindeutig aus der falschen Interpretation des Rechts, denn es kann keine gesellschaftlichen Verhältnisse schaffen, es »kann« sie höchstens »finden«. Sogar den Mangel kann das Recht nicht ersetzen, auf keinen Fall kann es aber die Rolle des »Ersatzmittels« übernehmen, wozu wir es oft genug verdammen. All das ist mit Unvorbereitung, Unausgereiftheit und Systemlosigkeit verbunden, was aus der Natur der Sache heraus dem recht alle Chancen der Stabilität nimmt.

Das damit verwandte überpolisierte Recht hat aus ähnlichen Gründen keine Chance, die gesellschaftlichen Verhältnisse der Sache nach zu regeln. Dies ist durchaus erwähnenswert, denn schon im Recht vor dem Systemwechsel wurde offensichtlich, daß eine Vielzahl der politischen Dokumente und Entscheidungen die Zwangsjacke des Rechts anzog. Dadurch verlor und verliert das Recht seine Normativität, es wurde bzw. wird teilweise eine Fundgrube der Hoffnungen, Träumereien und Illusionen. Dennoch ist es die ständige Quelle der immer neuen Regulierungen und zugleich auch der Ausgestaltung einer solchen intensiven Anschauung, die die Wurzel des Übels und der Sorgen ausschließ-lich in der Welt des Rechts sucht und auch dort zu finden vermutet.

Die Neuregelung der Rechtssetzung ist also sehr aktuelle Frage in Ungarn. Die Abhandlung probiert diese Frage ans Tageslicht zu bringen.



## Adalékok a szervezeti izomorfia institucionalista értelmezéséhez

A probléma aktualitása: a világrenden belüli gazdasági és társadalmi globalizáció, vagyis a nemzetgazdaságok kölcsönös függésének folyamatos erősödése és a kapitalista társadalmi formáció gyakorlatilag egyeduralkodóvá válása sokakat juttat arra a következtetésre, hogy mikro-szinten a szervezeti-vezetési formáknak is közeledniük kell egymáshoz.

A mi számunka e következtetés közvetlenül azt jelenti, hogy a magyar átalakulási folyamat vállalati szereplői szervezeti-vezetési reformját a fejlett kapitalista országok szervezeti-vezetési modelljeihez, megoldásaihoz kell igazítani.

Konkrét példán: ha ott az ISO 9000 a minőség-tanúsítás széles körben elfogadott rendszere, vagy a controlling a vállalat pénzügyi áttekintésének és kézbentartásának fő vezetői eszköze, akkor ezek alkalmazását kell célbavennie a "korszerű" magyar vállalatnak is.

Kérdés: megvalósul-e a szervezetek, vezetési megoldások hasonulása (izomorfiaja)? Minek a hasonulásáról van szó? Milyen tényezők vannak rá hatással? Mi a hatás mechanizmusa és működése, miképpen mérhető? A globalizációnak van-e kulcsszerepe a folyamatban? Vagy a globalizáció általános talaján a szervezeti-vezetési formák intézményesülésével van dolgunk?

Tanulmányunk e kérdések némelyikére keres választ, figyelmét elsősorban az izomorfia és az intézményesülés kiváltó folyamataira összpontosítva.

Sok mindent – mondhatni túl sokat is – vitatnak a kutatók és a gyakorlati szakemberek a vezetésről és a szervezetekről tett megállapításaikban. Akinek elég hosszú az emlékezete, az megtalálja közöttük az olyan örökzöld témákat, mint a tudományterület megnevezése és tartalma, a vezetési feladatok, funkciók, szerepek azonosítása és elkülönítése, de láthatja a leírásra, vagy magyarázatra használt elméleti rendezők sokféleségét, a klasszikus, racionalista-normatív közelítéstől a magatartástudományig és tovább.

A jeles kutatót – akinek tiszteletére ez a megemlékezés-kötet megszületett – dicsérik erőfeszítései és eredményei e vitatott kérdések megoldásának előmozdítására. A tudományterület részben folyamatosan új problémákat termel – lásd a fentieket –, részben újratermeli a régieket, bőven állítva tennivalót az ünnepeelt számára a további termékenynek kívánt évtizedekre.

A magam által most kiemelt kérdések a frissen vitatottak közé számítanak, és éppen az új jelenségek felmerülésénél fogva meglehetősen kiforratlanok. Valójában a

makro- és a mikroszint közötti áthatás mezőjében jelennek meg. A gondot az okozza, hogy pl.: a globalitással a nemzetközi közgazdaságtan makro-szakértői foglalkoznak, a szervezetek mikro-világával a szervezet-, vezetéselemélet kutatói. A makro-szint kutatói maximum a transz-, vagy multinacionális vállalatokig jutnak el vizsgálatainkban, s jó esetben a szervezetkutatók is képesek kiterjeszteni vizsgálataikat erre a nemzeti kereteket messze meghaladó szintre. Utóbbiak részéből azonban nem ez a tipikusnak tekinthető kutatási irány.

A két szint összekapcsolását és kölcsönhatásait természetesen a szervezetelmélet több irányzata is érinti (kontingencialisták, a populációs ökológia), a szóban forgó téma szempontjából azonban az institucionalista közelítés látszik relevánsnak.

Relevanciáját a megelőző szocialista korszak szervezeti jelenségeinek értelmezésében is jól bizonyította. Erős, empirikusan követhető kapcsolat mutatkozott ugyanis a szocialista berendezkedés makro-szintű jellemzői – mindenekelőtt az állam kiterjedése és hatalma –, valamint a szervezetek jellemzői között.

Számos tevékenységet, amelyet a kapitalista államok átengednek a piacnak, közvetlenül a szocialista államok végeztek. A hagyományos nyugati szervezetelmélet nagyobb része nem is foglalkozott kielégítő mértékben az erős állammal, mint a szervezeti környezet részével. Sokat bírálták az állam szolgáltatásait, tevékenységét, de ritkán alkalmazták a szervezeti struktúra és teljesítmény központi magyarázó tényezőjeként. Scott (1987:181) megjegyzése szerint: "(a nyugati szervezetkutatók) éppen hogy felismerni kezdik az állami struktúrák és tevékenységek fontosságát ... mint valamilyen típusú szervezet környezetét befolyásoló hatalmat."

Az egyik leginkább alkalmasnak látszó szervezetelméleti perspektíva a szervezeti környezet jellemzőinek az erős állammal való összekapcsolására az ún. institutionális megközelítés (Meyer és Rowan 1977, Zucker 1983, DiMaggio–Powell 1983, Meyer és Scott 1983). Ez a perspektíva azért alkalmas elsősorban az erős állami környezetben működő szervezetek tanulmányozására, mert a *hierarchikus szervezetközi kapcsolatokra* összpontosítja figyelmét, elsősorban azokra, amelyek a hatáskörre, a szabályokra és a kapcsolati hálókra támaszkodnak. A szervezetközi kapcsolatok tanulmányozása a nyugati irodalomban korábban csaknem kizárólag a szervezetek közötti *erőforrás-csere* folyamataira koncentrált. E megközelítés keretében a szervezeteket általában formálisan önállóknak és jogilag egyenlőnek tekintik. A hatalom ilyen helyzetekben az erőforrásoktól való függés és annak megoldási módja funkciója (Pfeffer 1981). Kézenfekvő okokból az erőforrás-csere orientáció jórészt inadekvát olyan helyzetek értelmezésére, amelyeket állami dominancia jellemez. Bár az állam és a vállalatok közötti kapcsolatok az ellenőrzött erőforrások alapján is jellemezhetők, de azt feltételezni – mint ahogy ezt az erőforrás-függőségi modell teszi –, hogy a hatalom egyedüli forrása az erőforrások birtoklása, nem helyes. A hasonló álláspont eltekint az állami hatalom tényleges hatókörétől, de legfőként attól, hogy az állam a szervezetközi kapcsolatok legfontosabb tényezője. Az erőforrások birtoklása bizonyosan befolyásolja hatalmát, de az is inkább politikai és jogi pozíciójának a következménye. Az erőforrás-csere elemzésének ezen alapvető tény felismeréséből kell kiindulnia.

Ebben a szituációban az institutionális perspektíva magyarázó ereje a nagyobb. Meyer és Rowan (1977) kiinduló megfogalmazása szerint a szervezetek akkor fogadnak el új strukturális formákat, ha az intézményi környezet azokat racionálisnak minősíti. A pillanatnyi technikai racionalitás – Meyer és Rowan érvelése szerint – gyakran nem kapcsolódik azokhoz a tételezésekhez, amelyeket intézményesen racionálisnak



határoznak meg, de az a folyamat érvényesülését nem befolyásolja. Ami fontos, az az intézményi környezet által meghatározott és szankcionált struktúra-képnek való megfelelés.

Meyer és Rowan meglehetősen tágan definiálja azt, hogy mi is alkotja az intézményi környezetet – a koncepció láthatóan kulturális jellegű –, de az írásból kiderül, hogy az állam szerepét fontosnak tekintik a kulturális értékek, vélekedések meghatározásában és főként fenntartásában, újratermelésében. A kultúra racionális struktúrájának az minősül, amit az állam racionálisnak tekint. A szervezetek tehát alkalmazkodnak annak érdekében, hogy elnyerjék az állami definíció szerinti racionális formát, s általa a működésükhöz szükséges alapokat, támogatást. Ebben a működés tényleges hatásfokának az alakulása nem perdöntő vagy kizárólagos jelentőségű. Ha viszont a racionalitás elveszti legitimáló szerepét, akkor azt a felső irányítás szabályainak betartása, az azokhoz való igazodás demonstrálása veszi át. "Ebben az esetben a racionális viselkedés elsősorban különböző 'meggyőző érvek' kidolgozását jelenti, nem pedig a szervezet elé kitűzött célok maximális realizálását. A meggyőzés sikere a 'megfelelő tények tálalásától' függ, amelyek annál jobban szolgálják céljukat, minél inkább tükrözik az erőforrásokat elosztó szervezetek és intézmények normáit a 'helyes' tevékenységet illetően." (Gyenes 1980:314). Hasonló helyzet alakul ki a gazdaságban is. Az elvesztett piaci racionalitás-kritérium helyébe számos irracionális képező formális racionalitás lép, beleértve a formális szervezeti struktúra, a szervezeti felépítés hozzáigazítását az intézményi környezet igényeihez. Ezeket az igényeket erős állami beavatkozás esetén nem szükséges kitalálni: az állam előírja a szervezetet, mintamegoldásokat (pl. minta-alapszabályzatokat) bocsát ki.

Itt közvetlenül is tetten érhető az intézményi környezet szervezetalakító hatása, az a tény, amelyet más szervezetelméleti felfogásokkal szemben az institucionalista tétel képvisel, hogy tehát ... "a szervezetek a környezet által legitimált, s nem kizárólag a gazdasági hatékonyság kritériumai szerint kialakított elemeket visznek be struktúrájukba. ... Az intézményi környezet által meghatározott kritériumok alkalmazása a szervezeti "autonómia" feladását jelenti, amit azonban kárpótol az, hogy a szervezet egyre inkább a társadalmi intézményrendszer alkotó részévé válik, s így sikereségei egyre szorosabban kötődnek az adott intézményrendszer egészének létéhez." (Gyenes, 1980:315–316.)

A folyamat eredménye a *strukturális izomorfia* jelensége. Az institutionális környezet mechanizmusait áttekintve DiMaggio és Powell (1983), bár azonosították a modern szervezetek strukturális hasonlóságának más forrásait is, bizonyításuk középpontjában az állam befolyása áll. Az állam alakít ki izomorfizmusokat a szervezetek között, részben – ahogy láttuk – kényszerítő eszközök útján, de a formális mellett informális nyomás is irányítja a szervezeteket, hogy speciális formát vegyenek fel, vagy meghatározott módon cselekedjenek. Nézetük – amely az institutionális és az erőforrás függőségi elemek egybekapcsolása – arra a feltevésre vezette őket, hogy *minél jobban kapcsolódnak a szervezetek az államhoz, annál hasonlóbakká válnak egymáshoz és az államhoz.*

Ezek az elméleti formulák frappáns módon csatlakoznak pl.: a hazai nagyvállalati vizsgálatokhoz (BKE Vezetési és Szervezési Tanszék, 1980–81), amelyek a strukturális izomorfia érvényesülésének megfelelően – bár törekvésük szervezettípusok kimutatására irányult – tipikus strukturális eltérések helyett "strukturális konvergenciát" (Kovács, 1981) találtak. Ezért az institucionalista megközelítés messzemenően segíti a

szervezetközi kapcsolatok és a szervezeti struktúra alakulásának tanulmányozását olyan közegben, mint Magyarország, ha másért nem, hát azért, mert felismeri és kimutatja az államban a legfontosabb cselekvőt, s ezért az állammal való interorganizációs kapcsolatok hierarchikus terminusokban való átgondolására ösztönöz.

A szervezetelmélet ezen nemzetközi irányán belül éppen a magyar gazdaságirányítási tapasztalatok interpretálása hívja fel a figyelmet bizonyos lényeges elágazási pontokra. Az egyik álláspontot Kornai (1986:1700) képviseli, aki szerint "a magyar reform nem lépte át azt a kritikus határt, amely elválasztja egymástól a valódi piacgazdaságot (amely tartalmazza a bürokratikus beavatkozást bizonyos mértékig) az alapján a bürokrácia által irányított gazdaságtól (amely tartalmazza a piaci koordináció bizonyos elemeit)". Tulajdonképpen hasonló állásponton van Radice (1981:133) is, mondván, hogy "a magyar rendszer ellenáll a változtatásnak, mert mindent átható jellemzője maradt 1968 után is a kölcsönös vertikális függés fennmaradása (a vállalatok és a kormányzati irányítás között) a gazdasági célok kitűzésében, megvalósításuk finanszírozásában és a sikerért vagy a kudarcért viselt felelősség elosztásában". S bár Kornai is elismeri, hogy ezzel egyidejűleg "alkudozás folyik minden ügyben és minden időben. Ez egy alkudozó társadalom", de fő irányának a vertikálisat tartja, vagyis az alkudozást a hierarchia szintjei között, vagy a bürokrácia és a vállalat között, nem horizontálisan az eladó és a vevő között. "Minden terület – alapítás, megszűnés, értékelés, kibocsátás, input, ár, bér, adó, támogatás, hitel és beruházás – aprólékos tárgyalások, küzdelem, lobbizás tárgya a nyílt vagy a háttérben maradó támogatók és ellenzők befolyásolására." (1986:1700)

Ezt a felfogást a magyar reform-irodalom másik vonulata, a monetáris-institucionalista irány (Antal 1979, Lengyel 1989) a centralizációt jogosulatlanul túlhangsúlyozónak tekinti. Szerintük a magyar institutionális környezet lényegét tekintve "nem egy felülről-lefelé lineárisan szervezett hierarchikus paternalista rendszer, amely természetes redisztribúcióra épül, hanem egy pénzzel vezérelt alkudozó, kölcsönös függőségen alapuló szisztéma". (Lengyel, 1989:132) Szerintük valóságos mechanizmusváltás történt, átléptünk a direktről az indirekt mechanizmusba, nem csupán a tervalku szabályozóalkura való módosulása ment végbe.

"Az institutionális gondolkodásnak az az alapja – jellemzi álláspontjukat Lengyel (1989:132) –, hogy a magyar gazdaságot többközpontú (policentrikus) rendszernek képzelet el, ahol politikai és gazdasági érdek- és nyomáscsoportok működnek sajátos összeszerveződésben. A rendszer egyszerre vezénylődik pénzzel és természetesen, egy összefüggő alkumechanizmusban."

Hasonló nyomvonalat követett a nemzetközi szervezetelméleti irodalom is az alkudozás értékelésében: azt a centralizáció széttöredezése (fragmentálódása) jelenségeként értékeli, s úgy véli, hogy az egységes politikai központ képe – amelyre gyakran hivatkoznak az erős államról folyó vitákban – már nem használható. Más összehasonlításban kétségtelenül centralizált jellege ellenére a magyar állam institutionális struktúrája különálló szervezetek komplex sora, amelyek mindegyike rendelkezik az állam hatáskörével, s így a befolyása alá kerülő vállalatokat eltérő irányokba orientálja. A hasonló államok számos irányító és célmeghatározó szervezetéből ritkán alakul ki egységes irányító tevékenység. Minden kormányzati szerv a saját érdekét is képviseli, kialakítja saját szervezetmodelljét, (binnen azt a képet, hogy az irányított szervezetnek szerintük hogyan kellene működni) és versenyben van a többi hatósággal, hogy elfogadtassa saját modelljét.

Az izomorfizmus kritikus eleme ebben az esetben az institutionális környezet struktúrája: a versenyző hatóságok száma és a hatalom relatív megoszlása közöttük. (Carroll–Delacroix–Goodstein, 1988). Az institutionális környezettel foglalkozó első munkák impliciten a struktúra centralizáltságából indulnak ki. Scott és Meyer (1983) viszont tesztelhető hipotéziseket dolgozott ki a formális szervezet struktúrája és a szervezetközi kapcsolatok mintái valamint institutionális környezetük struktúrájának összekapcsolására. Vizsgálatukat a szervezetek institutionális környezetében tapasztalható döntéshozatali minták eltéréseire alapozták. Szerintük a döntéshozatal széttöredezettségének (fragmentáltságának) változatai határozzák meg annak a mértékét, hogy az állami politika és hatásköri rendszer mennyire jól definiált és mennyire egységes módon veszik át a szervezetek egy adott szektorban vagy tevékenységi területen. Megvizsgálták az intézményi döntéshozatal széttöredezettségének hatását (1) a szervezetek tevékenységi körének szélességére adott szektorban, (2) a komplex szervezetközi kapcsolatok fejlődésére, (3) a szervezetek vezetési apparátusának méretére, (4) a szervezeti formák változatosságára az adott szektorban. Az eredmények minden pontban a fragmentációval való pozitív kapcsolódást mutatták. Így pl.: minél széttöredezettebb az intézményi környezet, annál számosabbak a szervezetközi kapcsolatok. Centralizált institutionális környezet a vertikális irányítás koordináltsága révén kevés lehetőséget, vagy ösztönzést ad a laterális kapcsolatokra, mivel minden erőforrás megszerezhető a vertikális kapcsolatrendszerben. Ezzel szemben a széttöredezett intézményi környezetet a bizonytalanság, ellentételek, konfliktusok jellemzik és a koordinált irányítás általános hiánya, vagy jelentős meggyengülése, ami a szervezeteknek részben több lehetőséget, részben határozott kényszerítést jelent laterális jellegű szervezetközi kapcsolatok kiépítésére. (A vállalatok közötti kooperáció problémáival küszködő hazai irodalom mindmáig nem volt képes felismerni ezt az összefüggést.)

Alkalmazva az institutionalista közelítést a bevezetőben említett ISO 9000-es minőség-tanúsító normák napjainkban tapasztalható elterjesztésének magyarázatára, megállapíthatjuk, hogy itt sem arról van szó, amelyről a hagyományos szervezettelmélet beszél: a rendszer nem azért terjed, mert a szervezet sikere a tevékenységek hatékony vezetéséből, a racionális technikai eszközök/módszerek alkalmazásából – köztük az ISO 9000 használatbavételétől – függ.

A vállalatok nem kifejezetten a hatékonyság növelésének érdekében törekszenek a tanúsítványra, hanem mert ezt a fogyasztók megkövetelik, az a piacon mind inkább magától értetődővé válik, amely nélkül a szervezet hosszú távú túlélése nem biztosított. Úgy tűnik, a tanúsítvány megszerzésében intézményesülési folyamatot üdvözölhetünk; intézményesülés ez egyrészt abban az értelemben, hogy a tanúsítvány léte (szubjektív) bizonyosságot nyújt (legalábbis a szervezeten kívüli csoportok számára) a tekintetben, hogy egy bizonyos elem – a "racionális" szervezetalakításról szóló elképzelések alapján – a szervezetek részévé vált; másrészt, hogy ezeket az elemeket a (külső) gazdasági szereplők nem kérdőjelezik meg, azt adottnak, mértékadónak és helyesnek ítélik meg: azok a szervezetek, amelyek ilyen intézményesült elemeket nem építenek be, elveszítik legitimitásukat.

Ám, ha a normák beépítésének jelensége jól magyarázható is az intézményi megközelítésekkel, maga az intézményesülési folyamat egyáltalán nem tisztázott, az intézményesült elemek egyszer csak "valahogy ott vannak" és a szervezetek elfogadják őket. A gazdasági aktorokat, érdekeiket, befolyásolási és hatalmi potenciáljukat nem

elemzi: nem világos, hogy a folyamat befolyásolható- és ezzel (legalábbis részlegesen) irányítható-e?

A makroszemléletű intézményi megközelítések képviselőinek elvei az intézményesült elemek szervezetekre gyakorolt hatását eltérő irányokban értékelik.

*Az első irányzat:* DiMaggio és Powell (1991) idézett tézise: a szervezetek egyre jobban hasonlítanak egymásra, mind homogénebbek lesznek. Az izomorfizmus jelensége: az a folyamat, amely a populáció egyedét arra készteti, hogy más, azonos környezeti feltételekkel konfrontálódó egyedekhez hasonlóvá váljék. A DiMaggio és Powell által megnevezett, ez irányba ható mechanizmusok: a *"kényszer"* (más szervezetek, illetve a társadalom kultúrafüggő elvárásainak nyomása); a *"másolás"* (a sikeres modellek másolása); a *"normatív nyomás"* (azaz hivatáshoz kötődő tényezők, elképzelések és szabályok, pl. egyes foglalkozási csoportokon belül).

*A második irányzat:* Meyer és Rowan (1977) szerint a szervezetek két problémával találják magukat szemben, ha sikerük nagymértékben intézményesült elemek és szabályok adaptációjától függ: 1. feladatfüggő és hatékonysági követelmények, amelyeknek a szervezet meg kell, hogy feleljen, konfliktusba kerülhetnek a vállalat azon törekvéssel, hogy eleget tegyen a működés intézményesült szabályainak. 2. A *"racionális"* szervezetalakítási elképzeléseken (racionalitási mítoszokon) nyugvó intézményesült elemek a szervezetet körülvevő környezet eltérő jellegű szegmenseiben keletkezhetnek, s így konfliktusban állhatnak egymással. Ennek következménye, hogy azok a szervezetek, amelyek az intézményesülés magas fokát felmutató környezet-részekben működnek, teljesen inkompatibilis strukturális elemek sokféle fajtáját vehetik át. Meyer és Rowan (1969) szerint az intézményesült szabályok és a hatékonyság közötti konfliktust a szervezet két, egymással összekapcsolódó *"műfogással"* oldhatja fel: a *"szétválasztás"* és a *"bizalom logikája"* segítségével.

A technikai hatékonyságra törekvő szervezetek ideális esetben szoros kapcsolatot igyekeznek elérni formális struktúrájuk és tevékenységeik között. Az intézményesült elemek beépítésének követelményeivel konfrontálódó szervezetek tevékenységeiket az inkonzisztenciák miatt nem tudják formális struktúrák által koordinálni; a struktúra és a tevékenységek közti szoros kapcsolat azt eredményezné, hogy hatékonytalanságokat és inkonzisztenciákat rögzítenek. Így aztán a strukturális elemeket egymástól és a tevékenységeiktől *"elválasztják"*.

*Összefoglalásképpen* megállapítható: míg DiMaggio és Powell (1991) abból indulnak ki, hogy bizonyos strukturális elemek adaptációjával belső változások is lezajlanak, az intézményesülés folyamata tehát a variációk számának csökkenéséhez, a szervezetek hasonlóvá válásához vezet, addig Meyer és Rowan (1977) azt állítja, hogy a szektor vállalatai formális struktúráikat illetően ugyan nagyon hasonlóak (azaz közös intézményei eredetüket struktúráik visszatükrözik), a tényleges gyakorlatban, a munkafeladatok konkrét megoldásánál viszont jelentős eltéréseket mutathatnak. A külsőleg legitimizált struktúra és a belső tevékenységek között csak laza kapcsolat létezik. Felmerül a kérdés: nem arról van-e szó, hogy mindkét tézis megállja helyét, azaz, hogy izomorfizáról csak a formális struktúra vonatkozásában beszélhetünk?

Az institucionalista érvelés összevethető Weick (1976) laza kapcsolatokról szóló koncepciójával. Az egyes vállalati területek különböző feltételrendszerek között működhetnek és viszonylag autonóm módon meghatározott célkitűzéseket követhetnek, a laza kapcsolódásukkal foglalkozó elmélet hasznosan egészítheti ki a Meyer és Rowan

által képviselt, a formális struktúra intézményesült elemeinek és a szervezet munkafolyamatainak elválasztásáról szóló koncepciót.

Eddig abból indultunk ki, hogy a vállalatok elsősorban intézményi nyomás hatására vezetnek be az ISO 9000-et, és szereznek tanúsítványt.

Ha meg akarjuk érteni az intézményesülés folyamatát, szükségszerű a szereplők érdekeinek figyelembe vétele. A normák terjedését kényszer és normatív nyomás hatására szorgalmazók befolyásolási szférája nem elég nagy; az ISO 9000-es normacsoportot az eddig tárgyaltakhoz képest eszerint egészen más funkciók miatt is használja egyre több vállalat. Melyek lehetnek ezek a funkciók? A tanúsítvánnyal bíró rendszer a management munkafolyamatok feletti kontrollját jelentős mértékben növelheti. Nem csupán a felelősséget lehet egyértelműen rögzíteni, hanem a dokumentálással a management lehetőséget kap a folyamatok átláthatóbbá tételére is. A bürokratizálódás (formalizálódás) az individuumok szintjéről magasabb, absztraktabb síkra is kiterjed. Amennyiben a rendszer "kemény" komponensei (amelyek az ISO 9000-es normákban találhatók) a TQM (Total Quality Management) "puha" komponenseivel kapcsolatba kerülnek, egy további, a munkakapcsolatok növekvő elszemélytelenedésével és a management kontrolljának további kiszélesedésével jellemezhető folyamattal találkozhatunk.

Az elmondottak alapján megalapozottnak látszik az az állítás, hogy a globalizációból nem lehet automatikusan levezetni a szervezeti struktúrák izomorfiját. De mi is a globalizáció tartalma?

A globalizáció – hirdetői szerint – világrend komplex rendszer irányba való fejlődésének tendenciája, amelyben az államok, nemzetgazdaságok, transznacionális társaságok, integrációk áru-, tőke-, pénz-, technika-, munkaerő-, szolgáltatás-piacai között szoros kölcsönös függés és intézményi együttműködési formák alakulnak ki. Világrenden a nemzetközi gazdasági rendszer, a nemzetközi politikai rendszer és a globális ökológiai rendszer kölcsönhatásos és konfliktusos összességét értik, amely társadalmi-, ideológiai- és kulturális struktúrákat is magában foglal. (Simai, 1992:8) E komplexitásban nagyszámú, soktípusú és diverzifikált érdekekkel rendelkező szereplő lép fel, akik (amelyek) között különböző mértékű és intenzitású cserekapcsolatok, függőségi viszonyok léteznek, amelyek kölcsönösen is befolyásolják a rendszer működését. Tekintettel a szereplők eltérő érdekeire, hatalmára és lehetőségeire, a rendszerre gyakorolt befolyásuk szükségképpen ellentmondásos, ezért a rendszer állapotát a változás, a labilitás, a bizonytalanság és egyensúlyhiány jellemzi.

A rendszerelemek között mindenesetre a nemzetközi gazdasági rendszer és a nemzetközi politikai rendszer és folyamataik viszonya kitüntetett jelentőségű, mivel főszereplői az államok és az államok közötti politikai kapcsolatok, a kooperáció és a konfliktusok, meghatározó jelentőségűek a világrendszerre.

A gazdasági fejlődés eltérő feltételeinek hatására az államok differenciálódnak, új hatalmi struktúrák alakulnak ki, amelyek erősebb szereplői intenzíven hatnak az erőviszonyok javukra szolgáló további átforgatására. Az adott időszak politikai-hatalmi viszonyai sajátos stratégiai képződményeket hoznak létre, amelyekben a főszerepet néhány független nagyhatalom játssza, s fő eszközük a katonai erő.

A globálisan integrálódó világ gazdaság koncepciójának jellemző változatát ezen államok transznacionális társaságai képviselik, amelyek szerint az államok szerepét korlátozni és a piacokat globálisan integrálni kell. (Magyarul: eltávolítani a nemzetközi tőke útjából a nemzeti-állami korlátokat.)

Vagyis bár a globalizációs koncepció mögött találunk reális gazdasági tendenciákat (jelentősebb törések nélküli fejlődési trendvonalat, a tudományos-műszaki fejlődésnek a termelés technikai bázisát átalakító eredményeit, institutionális váltásokat, a gazdasági növekedés feltételeinek változását, a kölcsönös függőség erősödését az export-import intenzitásának növekedése, a nemzetközi pénz- és tőkeforgalom meghatározóvá válása révén), de látunk számos ellenható tényezőt is.

Ilyennek tekinthetjük a következőket:

- regionalizálódás;
- a rendszer nagy belső differenciáltsága:
  - = gazdasági fejlettségben,
  - = a fejlődési szakaszokban,
  - = a főszereplők egyoldalú befolyásában,
  - = a modellek sokféleségében (amerikai, nyugat-európai, japán és ezek variációi).

A transznacionálisnak nevezett vállalatok esetében pedig a vagyon megoszlása, a régió megválasztása, amelyben a vállalat a legtöbb dolgozót foglalkoztatja, a tulajdonlás arányai és a felügyelet módja, a cégbejegyzés és az adófizetés helye világossá teszik, hogy valójában nemzeti vállalatokról van szó, amelyek nemzetközi szintre terjesztik ki tevékenységüket. A globalizáció tézise mögött gyakran nem nehéz felfedezni a "nemzetközi" (nemzeti) tőke expanzionista apológiáját.

Mi a tartalma akkor a globalizációnak? Milyen elméleti megalapozását lehet adni a globalizációs-tétel értékelésének, amely megvilágosítaná a kapitalista társadalmi formáció, az állami gazdaságirányítás és a vállalatok szervezési gyakorlata és szervezeti struktúrája közötti kapcsolatokat, a konvergencia és divergencia kiváltó tényezőit? Úgy tűnik, hogy a neo-institutionalista elemzés alkalmazásával a gazdasági tevékenység társadalmi szervezetére közelebb juthatunk a globalizáció jelenségének azonosításához.

Az intézményi közgazdaságtan ugyanis, hozzájárulva a neo-klasszikus közgazdaságtan bírálatához azt hangsúlyozza, hogy a gazdasági tevékenység inkább társadalmi, mint atomizált utilitarista folyamat. Valamennyi államnak megvan a maga jogi "mintája", pénzügyi és banki eljárásrendje, oktatáspolitikája, érdekegyeztetési mechanizmusa, amelyekbe ágyazottan működnek a szervezetei. A gazdasági szervezetek és társadalmi intézmények kölcsönös összefüggésének hangsúlyozásával az intézményi elmélet arra mutat rá, hogy a szervezetek az elhelyezkedésük szerinti intézményi feltételek meghatározott konfigurációját építik be struktúrájukba. A környezet, amelyekben a szervezet elhelyezkedik, nem a piac "láthatatlan kezének" absztrakciója, hanem jól azonosítható társadalmi szabályrendszer, pozíciókkal, tervekkel, folyamatokkal, amelyek kívül vannak a szervezeten. A nemzetközi különbségek tehát intézmények eltérésének formáját öltik.

A szervezetek gazdasági cselekvői azokat a szervezeti formákat fogadják el, amelyeket legitimnek tekintenek az adott intézményi konfiguráció normatív rendje szerint. A szervezeti forma ezért inkább szimbolikus mint technikai értelmű. E szimbolikus konformitással viszont a szervezetek biztosítják az erőforrásokhoz való hozzájutásukat, s ezzel a szervezeti fennmaradást.

Sajnos az intézményi elemzés determinizmusából a szervezetek passzív alkalmazkodása következik az intézményi feltételekhez. Mi a szerepe akkor a szervezeti változtatást megvalósítani akaró vezetőknek? Miképpen megy végbe maguknak az

intézményeknek a változása? Valóban az a helyzet, hogy az intézményi közelítés nagyobb hangsúlyt helyez a formák szimbolikus reprodukciójának a folyamatára, mint azok innovációs potenciáljára.

A neo-institucionalista elemzés tesz kísérletet ezen elméleti fogyatékoság kiküszöbölésére. A gazdasági tevékenység szervezeteinek környezetét alkotó megkülönböztetett intézményi konfigurációk létét változatlanul elismeri. Javítja viszont az intézményi elmélet funkcionalizmusát a vezetői cselekvés és választási lehetőség elismerésével. Vagyis a neo-institucionalizmus a normatívhoz hozzáteszi a kognitívet, a választás elismerését integrálja az intézményi konfigurációk befolyásával. Ahogy Granovetter (1985:487) megjegyzi: "A cselekvő személyek nem viselkednek, vagy döntenek a társadalmi kontextuson kívüli atomokként, de nem fogadják el szolgáiban az általuk képviselt társadalmi kategória előírásait sem". Ehelyett céltudatos akcióik beágyazódnak a társadalmi viszonyok konkrét, létező rendszerébe. A preferenciák ezért nem statikus, mentális konstrukciók, hanem az intézményi folyamatokba beágyazott társadalmi szabályok, amelyeket a gazdasági cselekvők értékelnek, elfogadnak és terjesztenek. A szervezetek "gazdasági kultúrája" e társadalmi szabályok kifejeződése, amelyek jellemzik a gazdasági racionalitás, a hatékonyság értelmezését.

A társadalmi beágyazottság ugyanakkor nem determinálja mechanikusan a szervezeti formákat. A gazdasági kultúra inkább tájékoztat a gazdaság cselekvőinek változásairól, a beágyazottság értékelésével és tárgyalási-megegyezési folyamatával. (A mai magyar vegyes vállalatok esetében mindenki természetesnek tekinti a két vezetési kultúra eltérését és konfliktusait. Nem árt figyelmeztetni azonban arra, hogy pl.: a Volvo által megvett angliai teherautó-üzemben hiába kívánták bevezetni a náluk bevált – és legjobbnak tartott – módszereket, kénytelenek voltak alkalmazkodni a helyi, angol feltételekhez. (Ch. Warhust, 1996:15))

A neo-institucionalisták szerint tehát a szervezeti formák pluralitása igenis lehetséges, mégpedig elsősorban a szervezetek társadalmi beágyazottsága másodsorban e beágyazódás tudatos értékelése és megvalósítása következtében.

A szervezeti formák – mint társadalmi konstrukciók – "lefagyott" társadalmi választások kifejeződései, olyan értékek és intézmények tükrözői, amelyek nemzetközileg inkább különböznek egymástól, mintsem, hogy valamilyen egységes mércéhez viszonyítva "többé- vagy kevésbé kívánatos"-nak lennének minősíthetők. A szervezeti formák azt fejezik ki, hogy a gazdasági erőforrások kézbe tartói miként fogják fel és értékelik a világot. Ők alakítják ki azokat a gazdasági recepteket, amelyek az erőforrások hasznosításának szerintük leghatékonyabb stratégiáját jelentik.

A neo-institucionalizmus következőképpen felismeri, hogy a szervezet és a társadalom kapcsolata interaktív folyamat. A szervezetek nem másolják egyszerűen a rendszer egészének társadalmi jellemzőit, hanem maguk is befolyásolják az intézményi feltételek állította szabályokat.

## HIVATKOZOTT IRODALOM

- Scott, W. R. (1987): *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*. 2nd ed. Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ.
- Meyer, J. W. – Rowan, B. (1977): Institutionalized Organizations. *AJS*. Vol. 83. No. 2. 340–363. p.
- Zucker, L. (1983): Organizations as Institutions. In *Research in the Sociology of Organizations*. ed. Bacharach, S. B. Greenwich, Conn.: JAI Press. 1–42. p.
- DiMaggio, P. J. – Powell, W. W. (1983): The Iron Cage revisited. *ASR*. Vol. 48. 147–160. p.
- DiMaggio, P. J. – Powell, W. W. eds. (1991): *The new institutionalism in organizational analysis*. The Univ. of Chicago Press. Chicago.
- Meyer, J. W. – Scott, W. R. (1983): *Institutionalization and the Rationality of Formal Organizational Structure*. Beverly Hills, Calif.: Sage.
- Pfeffer, J. (1981): *Power in Organizations*. Marshfield, Mass.: Pitman.
- Gyenes A. ifj. (1980): Szervezet, környezet, hatékonyság. *Szociológia*. No. 3–4. 307–319. p.
- Kornai J. (1986): A puha költségvetési korlát. *Tervgazdasági Fórum*. No. 3.
- Kovács S. (1981): *Szervezettípusok*. Tankönyvkiadó.
- Antal L. (1979): Fejlődés – kiterővel. *Pénzügykutatói Intézet Tanulmányai*. No. 2.
- Lengyel L. (1989): *Végkifejlet*. KJK.
- Carroll, G. R. – Delacroix, J. – Goodstein, J. (1988): The political environments of organizations: an ecological view. In *staw-cummings* (eds.): *Research in Organizational Behavior*. Vol. 10. JAI Press. London, 359–392. p.
- Weick, K.E. (1976): Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *ASQ*, Vol. 21. 1–19. p.
- Granovetter, M. (1985): Economic action and social Structure: the problem of Embedded ness. *AJS*. Vol. 91. 481–510. p.
- Warhurst, Ch. (1986): *Management and organisation in the international economy*. Vezetőképző Intézet. Gödöllő.

## SÁNDOR KOVÁCS

### CONTRIBUTION TO THE INSTITUTIONAL INTERPRETATION OF THE ORGANIZATIONAL ISOMORPHISM

#### (Summary)

Because of the economic and social globalization, the continuously increasing interdependence among the national economies and the autocracy of capitalist social system, within the world order many experts come to the conclusion that the organizational and management structures must come closer at the micro level.

There are some questions: whether the isomorphism of the organization will come to fruition or not. What kind of assimilation is taking place? What kind of factors are influencing it? What is the impact mechanism of it and how could it be measured? Is there any key position of globalization within this mechanism? Or is it a simple institutionalisation of organizational-management forms in the field of globalization? And so forth. This study is seeking answers to some of the above mentioned questions, focusing on the stimulating process of isomorphism and institutionalisation.



Using criteria, determined by the institutional environment, means an abandonment of organizational autonomy, which could be compensated by the integration of the organization into the social institution order, therefore, its assertion is getting closely bind to the existence of such kind of global institutional system. The result of this process is the phenomenon of structural isomorphism.

The statement, which implies from the globalization can't be traced automatically by institutional structures' isomorphism, seems to be established. However, what is the content of globalization?

The globalization, according to certain experts, is an evolutionary tendency of world order into a complex system, where an interdependence and institutional collaboration structure among the states, national economies, international enterprises, and the integration of goods, capital, money, technology and labour markets will come to being.

The meaning of the world order is an interdependent and conflict featured complex phenomenon of international economy, international politics and global ecology, which also contains social, ideological, cultural structures as well.

In this complex structure there are many participants with numerous, multi-leveled and highly diversified interests. There are also several inter-relations, interdependence with different intensity and measurement among them which mutually influence the operation of the system. Taking into consideration the diversified interests, power and feasibility of the participants, their influence on the system is contradictory. Hence, the characteristics of the system are continuous change, uncertainty, instability and imbalance.

Among the components of the global system, the international economy and international political system has an outstandingly distinguished position, because the states and the political relations, cooperation and conflicts among the states are playing a leading role in the creation of world order.

Because of the different economic development of certain states their status and positions are different, and a new power structure is emerging in which the stronger participants can enhance and enforce their positions. In a certain period of political and power relationships the actors could bring into existence peculiar strategic formations in which the dominant role is played by some independent great, military powers.

The concept of global integration of world economy appears within the system of transnational enterprises. Their management's opinion is that the role of the state must be decreased and the global integration of the markets ought to be increased.



## A közvetlen demokrácia "visszafejlésének" irányai

Az Alkotmányjogi Tudományos Diákkör egyik ülésére készülve egyetemista koromban a hetvenes évek elején került a kezembe először Szentpéteri István: *A közvetlen demokrácia fejlődési irányai* című műve. Meghatározó és megalapozó olvasmányélmény volt, s nagyban befolyásolt abban, hogy egyensúlyosabban vélekedjek a hatalomgyakorlás közvetett és közvetlen formáiról – a parlamenti rendszerben – is.

Az alkotmányos rendszerváltás éveiben Szentpéteri Professor Úrral a népfront védernyője alatt együtt küzdhattünk az alapjogi törvényekért és a magyar közjogtörténet első népszavazási törvényéért. Ma is emlékezem (pl. 1988. szeptember 5-én, vagy 1989. május 26-án Szegeden) a népfront közjogi bizottságában, fórumain elmondott bölcs gondolataira.

A közvetlen demokrácia fejlődési irányai Magyarországon nem egészen úgy alakultak, ahogyan arról Szentpéteri István könyvében is ír. A kezdeti (1988–90) nagy lendülethez képest közvetlen demokrácia deficit van országos szinten és a helyi társadalmakban egyaránt. A magyar alkotmányos átmenetben a politikai elit láthatóan ellenszenvvel viseltetik a plebejus demokrácia iránt, s az eredeti liberális törvénykonceptióhoz képest a közjogi gondolkodás is mintha visszafejlesztené azt, a parlamentarizmus törvényszerűségeire hivatkozva. Ezért tehát a Szentpéteri István előtt tisztelgő cím, amely – átköltve – rimelni kíván egykori nagymonográfiájának eredeti címére.

### 1. Az 1989. évi XVII. törvény keletkezése és gyakorlati vizsgálói

A népszavazási törvény iránti társadalmi igény közvetlen kiváltója történetileg a településfejlesztési hozzájárulás – akkori közkedvelt nevén a tehó – bevezetése volt (ld. 1984. évi 12. sz. tvr.). Ennek a társadalmi igénynek adott hangot a Hazafias Népfront reformszellemű kongresszusa 1985 decemberében, amely az ország nyilvánossága elé vitte a népszavazás ügyét. Ettől kezdve kisebb-nagyobb erővel állandóan napirenden volt a népszavazási törvény megalkotásának szükségessége. Sürgették a kérdés megoldását az állami-területi beosztásból feltörő feszültségek is.

A politikai rendszer a pártállam korlátai szerint próbált választ adni ezekre a "lokális" felvetésekre, visszafogva a kezdeményezők radikálisabb elképzeléseit. Az MSZMP PB 1987. április 21-i állásfoglalása lényegében csak a helyi népszavazást tűrte

meg, s törvény helyett egy tanácsi hivatali irányelv született a helyi szavazásokról.<sup>1</sup> Az 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról már tágabb jogi kereteket, az MSZMP 1988. májusi országos értekezlete pedig szabadabb politikai környezetet teremtett a törvényalkotás számára.

A közvetlen, felületi kiváltó okok (tehó, a társközségek önállósodási törekvései) mellett természetesen *voltak a népszavazás iránti igénynek mélyebb okai is*. A közvetlen demokrácia iránti igény történetileg és politikailag akkor szokott feltörni elemi erővel, amikor a politikai rendszer, a kormányzat társadalmi elfogadottsága a minimálisra csökken. Az 1980-as évek végén egyértelműen ez a helyzet. A válságba jutott posztkádári rendszerben a reformerők jóvoltából fokozatosan megteremtődtek azok az alkotmányos kapaszkodók, amelyek később legalitást adtak a tömegpolitikai részvételnek, az alkotmányos rendszerváltásnak is.

Az országos népszavazási törvény iránti igényt az 1988-as év környezetvédelmi mozgalmai, mindenekelőtt a Bős-Nagymarosi vízlépcső elleni tiltakozások fogalmazták meg a legmarkánsabban. (pl. 1988. szeptember 13., 17., 30-i, október 31-i, november 5-i tüntetések) 1988 novemberében népszavazási aláírásgyűjtés kezdődött el a vízlépcső megépítése ellen.

Az 1988 novemberében hivatalba lépő Németh-kormány programjában (a demokrácia csomagtervben) már szerepelt az országos és helyi népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló törvény sürgős megalkotása. A Németh-kormány – felhívást intézve a Magyarországon működő társadalmi és politikai szervezetekhez – 1989. április 8-án tette közzé a napilapokban a népszavazási törvény tervezetét.

A társadalmi vitát és visszajelzéseket is figyelembe véve az utolsó rendi országgyűlés 1989. június 1-én, gyorshajtásban, lényegében vita és képviselői hozzászólások nélkül fogadta el a törvényt.<sup>2</sup>

Az 1989. június 15-én – a háromoldalú kerekasztal-tárgyalások megkezdésekor – kihirdetett *népszavazási törvény a rendszerváltás olyan sajátos történelmi pillanatában született meg, amikor a tömegpolitikai részvétel a társadalom állandó jellemzője volt*.

A törvényalkotó ebben a politikai légkörben *tág mozgásteret biztosított a politikai részvételnek*. A "LEX Nagymaros" kevésbé korlátozta a közvetlen demokráciát, s értelemszerűen nem szabályoz(hat)ta részletekbe menően a tárgykör valamennyi összefüggését.

A népszavazási törvény alapján különböző politikai erők 1989–1996 között *hat népszavazási*, továbbá éppen egy tucat népi kezdeményezést juttattak el az országgyűlés elnökéhez. Az országgyűlés a benyújtott népszavazási kezdeményezésekből két esetben tűzte ki a népszavazást.

A népi kezdeményezések közül – bár hasonló kérdéseket megtárgyalt a T. Ház – egyet sem tűzött napirendjére.

A továbbiakban az említett hat népszavazási kezdeményezés rövid áttekintésére és a főbb tanulságok levonására szorítkozom.

A hatból három tartalmilag – kettő közülük "árukapcsolással" – lényegében a köztársasági elnök közvetlen választására irányult, jelezve ennek az intézménynek a

---

<sup>1</sup> Ld. a Minisztertanács Tanácsi Hivatala elnöke 7007/1987. (TK 22.) MT TH számú irányelvét a helyi szavazásról. Az irányelv egyik megalapozó szakmai anyaga volt: Kara Pál–Wiener György: A népszavazás bevezetésének lehetősége a helyi tanácsoknál c. anyaga, ÁSZI, Budapest 1985. november.

<sup>2</sup> Vö. 1985–1990. évi Országgyűlés Naplója 4143–4150. p.

megoldatlanságát a folyamatos alkotmányozásban (1989. november, 1990. július, 1995. március).

Egy népszavazási kezdeményezés a parlament feloszlátását célozta (1992. december), egy másik az 1996-os viláikiállítás megrendezésére (1994. augusztus), végül a harmadik a NATO-tagság ellenzésére irányult (1995. október).

A magyar közjogtörténet *első népszavazását* az SZDSZ és a FIDESZ kezdeményezésére (az FKGP és az MSZDP támogatásával) 1989. október 31-én írta ki négy kérdésben az országgyűlés.<sup>3</sup> A négyigenes népszavazás a direkt hatalmi harc egyik sajátos állomása volt, törvényességének megítélésétől általában mindenki tartózkodott (dik).

1989-ben is voltak (ma is vannak) alkotmányjogi kétségeim az aláírások hitelesítését, az országgyűlési határozat megfogalmazását, a választások eredményének megállapítását illetően egyaránt.<sup>4</sup>

Kétségtelen tény, hogy az 1989. november 26-i országos népszavazás érvényes és eredményes volt, s azon a választópolgárok 58 %-a vett részt. Az igazi kérdésre a négy közül – csak az országgyűlési választások után kerüljön-e sor a köztársasági elnök megválasztására – 6.101 szavazattal volt több az igen szavazatok száma. A három másik 100 %-os igen [a munkásörtség feloszlátására, a párt(ok) munkahelyi szervezeteinek felszámolására, a pártvagon elszámolására] okos kortesfogásként a hátán hozta az igazit, a negyediket. Az árukapcsolás tökéletesen működött abban a felajzott történelmi hangulatban, amikor aki otthon maradt, az a múlta, a hatalomátmentésre, a kommunista államfőre szavazott.

A politika a népszavazás jogintézményét *direkt hatalmi játékokra használta fel*, a népszavazás eredménye kifejezte a közvélemény zavarodottságát, kételkedését. A népszavazás átrendezi a politikai erőteret, megszűnik az ellenzéki erők rövid ideig tartó egysége, a nagykoalíció esélye, új törésvonalak keletkeznek a rendszerváltó politikai elitben.

A *második népszavazási kezdeményezés* az 1990-es parlamenti választások utáni MDF–SZDSZ paktum és alkotmányrevízió szükségszerű következménye. Az 1990. évi XL. törvény a köztársasági elnök parlament általi választását rendelte el, ez ellen tiltakoztak a kezdeményezők, az MSZP (és Király Zoltán országgyűlési képviselő).

Az országgyűlés az 56/1990. (VII. 11.) számú határozatával a népszavazást 1990. július 29-re tűzte ki. A népszavazáson a választójogosultak 13,91 %-a jelent meg, így az érvénytelen volt.<sup>5</sup> A szavazólapon szereplő kérdésre – Kívánja-e Ön, hogy a köztársasági elnököt közvetlen módon válasszák meg? – a népszavazáson részt vevők 85,90 %-a voksolt igennel.

Az 1990-es népszavazási kezdeményezés felvetette a kormánypártok irányában az 1989. évi XVII. törvény módosításának igényét. A törvény kétharmados volta miatt a parlamenti ciklusban nem volt politikai esély a törvény korrekciójára.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> A vitát ld. Országgyűlési Napló 5242–5250. p. és 5310–5317. p. ld. továbbá az országgyűlés 41/1989. (XII. 27.) határozatát a népszavazás eredményéről, valamint Babus Endre: Népszavazás – 1989 című cikkét, Magyarország Politikai Évkönyve 1990. 209–223. p.

<sup>4</sup> Kukorelli István: Kell-e nekünk népszavazás? Magyar Nemzet 1989. november 23., Hetezeregy százegy, Magyar Fórum 1989. december 9.

<sup>5</sup> Ld. 63/1990. (VIII. 8.) OGY határozat a népszavazás eredményéről.

<sup>6</sup> Ld. az 1990–1994. évi országgyűlési ciklus 446. számú önálló képviselői indítványát, Csóti György MDF-es képviselő javaslatát.

1992 decemberében a LÁÉT (Létminimum alatt élők Társasága) kezdeményezésére népszavazási aláírásgyűjtés kezdődött el a parlament feloszlatására. Az aláírásgyűjtő ívek első kérdése ez volt: "Akarja-e a jelenlegi Országgyűlés mandátuma előtt történő feloszlatását?" Az országgyűlés alkotmányügyi bizottsága a kezdeményezés kérdésében az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezését kérte.

A népszavazás jogintézménye szempontjából korszakos jelentőségű 2/1993. (I. 22.) AB határozat rendelkező részében kimondta, hogy az országgyűlés népszavazás útján nem kényszeríthető feloszlásának kimondására. A népszavazási kezdeményezés –alkotmányellenességének megállapítást követően – lekerült az országgyűlés napirendjéről. A fenti jogelv kimondása helyeselhető; az alkotmányos rendszer egészéből következik, hogy a hatalomgyakorlás két klasszikus alapelve nem semmisítheti meg egymást. Az országgyűlést szétkergető népszavazás a kollektív visszahívással lenne azonos, amellyel a többpártrendszerben pl. minden választás után a vesztesek újakezdehetnek a hatalmi játékokat.

Az alkotmánybírósági határozat túlterjeszkedett a konkrét eseten és a parlament helyett elvégezte a népszavazás jogintézményének újragondolását (szabályozását). Az Alkotmánybíróság megpróbálta elhelyezni ezt a nagyfontosságú intézményt az alkotmányos rendszer egészében. Az alkotmánybírósági határozat az 1989-es törvényhez – és az alkotmány eredeti szövegéhez – képest "visszavette" a népszavazás korlát jellegét, csökkentette súlyát. Az alkotmánybírósági határozat két vitatható tételt tartalmaz:

- a parlamenti kormányrendszert védve elsődlegessé teszi a hatalomgyakorlásban a képviseleti elvet. Az indokolás szerint: "A népszavazás a parlamentáris rendszerben a hatalom képviseleti gyakorlásának kiegészítésére, befolyásolására irányul, tehát komplementer jellegű."

- Az alkotmánybírósági határozat másik tétele, hogy a népszavazásra bocsátott kérdés nem foglalhat magában "burkolt alkotmánymódosítást". Az utóbbi, sokféleképpen magyarázható megállapítás szinte teljesen ellehetetlenítette pl. a folyamatos alkotmányozásban a néprészvétel elvét – hivatkozási alapot teremtve a kezdeményezéseket előszeretettel elutasító parlamenti többségek számára.

A negyedik népszavazási kezdeményezés az EXPO 1996. Budapest nemzetközi szakkiállítás megrendezésére irányult. Az Új Magyarország c. napilap által jegyzett kezdeményezést az 1994-es parlamenti választások után ellenzékbe került politikai erők támogatták.

Mivel nem gyűlt össze százezernél több hiteles aláírás, az országgyűlés a népszavazást nem volt köteles elrendelni és nem is írta ki.<sup>7</sup>

Az ötödik népszavazást 1995 márciusában a FKgP kezdeményezte.

Az aláírásgyűjtő íveken az alábbi kérdések szerepeltek:

"Kívánja-e, hogy a jelenlegi törvények módosításával

- a) 1995-től kezdődően a Magyar Köztársaság elnökét közvetlen szavazással a nép válassza meg?

- b) növeljék meg a nép által választandó köztársasági elnök hatáskörét a végrehajtott hatalom korlátozása érdekében?

---

<sup>7</sup> Ld. 73/1994. (XII. 27.) OGY határozat.

c) a nép által megválasztandó köztársasági elnök a hivatalba lépésétől számított hat hónapon belül kezdeményezzen törvényalkotást a fiatalok első munkahelyhez és első lakáshoz jutásának előmozdítására?

d) a nép által megválasztandó köztársasági elnök a hivatalba lépésétől számított hat hónapon belül kezdeményezze egy – az Európai Unió mércéjéhez igazodó – új nyugdíjtörvény meghozatalát?"

Az országgyűlés alkotmányügyi bizottsága ismételten az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezését kérte. Az alkotmány értelmezésére irányuló indítványt az Alkotmánybíróság a 25/1995. (V. 10.) végzésével visszautasította. Az alkotmánybírósági végzés azonban "üzenet" is a népszavazás elől menekülni kívánó országgyűlésnek. A kódolt alkotmánybírósági üzenet lényege a következő: az alkotmány módosítása tárgyában olyan ügydöntő népszavazás, amelynek eredménye kötelező az országgyűlésre, nem rendelhető el. Az Alkotmánybíróság az alkotmányt értelmezte és nem a népszavazási törvényt, ez utóbbi a parlament joga és kötelessége lett volna. Az AB végzés szerint: "Az Nsztv keretei között az Országgyűlés joga és kötelezettsége határozni arról, hogy a választópolgárok népszavazási kezdeményezésének helyt ad-e, továbbá – ha a népszavazási kezdeményezésben feltett kérdésből ez nem tűnik ki világosan – a kérdés alkalmassága alapján eldöntse, hogy döntéshozatal céljából elrendelt vagy véleménynyilvánító népszavazást ír-e ki." Az országgyűlés nem vette az üzenetet, a korábbi két népszavazást elrendelő határozat precedensével szakítva *nem vállalta fel a hitelesített népszavazási kezdeményezés kérdéseinek törvényesítését, a népszavazást nem rendelte el.*

Az elutasító országgyűlési határozat indokai: a népszavazási kezdeményezés részben az alkotmány módosítására vonatkozik, ami ellentétes a 2/1993. (I. 22.) AB határozattal és a 25/1995. (V. 10.) AB végzéssel, részben pedig nem az országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésre vonatkozik, így ellentétes a népszavazási törvénnyel.<sup>8</sup>

A hatodik népszavazási kezdeményezést a Munkáspárt nyújtotta be 1995. október 25-én. A feltett kérdés így hangzott: "Akarja-e Ön, hogy Magyarország a NATO tagja legyen?" Az OVB által a törvényes határidőben hitelesített népszavazási kezdeményezést követően lázas jogi kiskapukeresés kezdődött el. A népszavazást ellenző véleményeket összegerjesztette az, hogy a kezdeményezők a régi rend képviselői voltak, nemcsak a kormánykoalíció, hanem az ellenzék egy része sem akart népszavazást (legalábbis "időelőtti" nem), a feltett kérdésnek számos nemzetközi vonatkozása volt stb.

Az országgyűlés a kezdeményezést elutasította, a miéltre a "csak" a legjellemzőbb.<sup>9</sup> Az országgyűlési határozat indokai szerint: "nem időszerű, mert ebben a kérdésben a Magyar Köztársaság jelenleg nincs döntési helyzetben." Megjegyzendő: a Lex Nagymaros eredeti szándékai szerint nemhogy tiltotta, hanem jogilag preferálta az ehhez hasonló népszavazási kezdeményezéseket. A törvény értelmében a népszavazási tilalom nem vonatkozik a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségek jövőbeni vállalásának, illetőleg a lejárt nemzetközi szerződések meghosszabbításának népszavazás útján történő megerősítésére vagy elutasítására.

---

<sup>8</sup> Ld. 54/1995. (V. 26.) OGY határozat.

<sup>9</sup> Ld. 120/1995. (XII. 22.) OGY határozat.

Egyet lehet érteni azokkal az értékelésekkel, miszerint *az országgyűlés politikai-hatalmi okokból utasította el a Munkáspárt népszavazási kezdeményezését.*<sup>10</sup>

A népszavazási kezdeményezések rövid leltára után milyen tanulságok vonhatók le? A népszavazásokat általában ellenzéki vagy parlamenten kívüli *pártok kezdeményezték a mindenkori politikai elittel és kormányzatokkal szemben.* A népszavazás a kezdeményezők számára legitimációszerző akció is egyben, a hatalmi játékok része.

A népszavazás elrendelésére jogosult országgyűlés – egyre határozottabban rendre *elsüllyesztette a népszavazási (és népi) kezdeményezéseket, jó néhányszor túltéve magát a hatályos népszavazási törvény normáin is.* Az országgyűlés döntéseiben az Alkotmánybíróságra támaszkodott, amely valóban "visszafejlesztette" a rendkívül liberális és hézagos népszavazási törvényt.

A jogállamot és a jogbiztonságot is sértő országgyűlési gyakorlat legfőbb oka az, hogy *a koraszülött népszavazási törvénynek az alkotmánnyal való harmonizációja elmaradt.* A törvény a részvételi demokrácia szinte minden egyes megnyilvánulásakor alkotmányos feszültségeket teremtett, arra készítette a parlamentet, hogy jogi kiskapukat keressen a képviseleti elv, a parlamenti demokrácia (a stabilitás) védelmében. A harmonizáció elmaradását jelezte az Alkotmánybíróság 1993-as határozata is, amely mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg. Az Alkotmánybíróság felhívta az országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 1993. december 31. napjáig tegyen eleget.

A "harmonizáció", a jogalkotási feladat teljesítése tehát régóta esedékes és sürgető. Az új alkotmány előkészítésének folyamatában *1994 után többször felmerült a népszavazás újraszabályozásának igénye is.* Az egyes alkotmánykoncepciók más és más megközelítésben, eltérő alkotmányfilozófiák szerint akarják megválaszolni a kérdést.<sup>11</sup> 1996 júniusában a Belügyminisztériumban – az új alkotmány közzétett koncepció-tervezetére is figyelve – új törvényjavaslat készült az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről. E javaslat indokolása szerint: az 1989. évi XVII. törvény nincs összhangban a hatalommegosztás elvére épülő alkotmányi előírásokkal, önmagában is ellentmondó, értelmezhetetlen és alkalmazhatatlan, számos joghézagot hagyó "rendszer" alkot.

## 2. A népszavazási törvény – de lege ferenda

A jövőbeni szabályozás során legelőször a szabályozási tárgykör *jogforrási szintjeiről* kell szólni. A jelen helyzetre az jellemző, hogy az alkotmány csak elveiben szabályozza a népszavazást. A népszavazási törvény anyagi és eljárásjogi normákat vegyesen tartalmaz, az utóbbi esetben – a választójogi törvényekre utalva – keretjelleggel szabályoz.

---

<sup>10</sup> Csapody Tamás: Egy népszavazási kísérlet jogszerűsége, Társadalmi Szemle 1996/6. sz. 40–47.

p.

<sup>11</sup> Az alkotmánykoncepciók közül egyedül Maczó Ágnes–G. Nagy Ilán: Az új magyar alkotmány (1995) c. szövegtervezete tekinti elsődlegesnek a közvetlen demokráciát, a többi [pl. az IM alkotmánykoncepciója, Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója (1995.) c. műve vagy talán leginkább az 1996. április 1-én közzétett parlamenti alkotmánykoncepció] erőteljesen visszafejleszti azt.



A népszavazás mint alkotmányozási tárgykör vélhetően a jövőben is áttételes alkotmányjogi norma marad, ám e szabályozási tárgykört egyértelműen *bővíteni kell az alkotmányban*. Azokkal – az alkotmánykonceptiókban is megjelenő – nézetekkel lehet egyetérteni, amelyek az országgyűlés hatáskörénél tervezik bővíteni az alkotmányt: itt kellene szabályozni a kötelező tárgyköröket, a tiltott népszavazásokat, a népszavazás kötőerejét stb.

Az alkotmányt tehermentesítő – a mainál jóval részletesebb – népszavazási törvényre továbbra is szükség van, s az döntően az anyagi jogi normákat és az eljárási specialitásokat tartalmazhatja.

A harmadik jogforrás lehet *az egységes választási-népszavazási eljárási törvény*.<sup>12</sup> Az önálló választási eljárási kódex megalkotását indokolja, hogy a választásokat és népszavazásokat általában ugyanazon választási eljárás szerint ugyanazon a választási szervek bonyolítják le. Az egyes hatalomgyakorlási típusok szerinti eltérések – bár léteznek – az eljárási kódexen belüli utalásokkal áthidalhatók. A külön-külön megalkotott választási-népszavazási eljárási regulák felesleges ismétlések a jogban. Az anyagi jogi törvényeket tehermentesíti, átláthatóvá, stabilabbá teheti az eljárási kódex.

A jogalkotás feladata a népszavazás intézményének *pontos tipizálása és az egyes típusok összhangjának megteremtése*. A törvényben a jogalap és a kötőerő szerint kell leginkább tipizálni a népszavazásokat, négy alaptípust különítene el. (Megjegyzendő: a közjogtudomány jóval differenciáltabban tipizál, elkülöníti pl. a hatály, az időpont, a tárgy szerint is a népszavazásokat.)<sup>13</sup>

A négy lehetséges alaptípus a következő:

jogalap szerint →	kötelező ↓	és fakultatív ↓
	kezdeményezők →	állampolgárok
		egyéb szervek
kötőerő szerint →	ügydöntő	és véleményező

A fenti ábrára figyelve nézetem szerint három fő típusra kell építeni a törvényi szabályozást: az első a kötelező tárgykörökben elrendelt ügydöntő népszavazás (pl. a NATO-csatlakozásról). Ez a típus korlátozza legkeményebben a parlamenti demokráciát. A második az állampolgárok által kezdeményezett kötelező (esetleg) fakultatív és egyben ügydöntő népszavazás, a harmadik pedig az egyéb szervek, nevezetesen a képviselők, a kormány, az államfő által kezdeményezett fakultatív és véleményező népszavazás. A szabályozás során törekedni kell arra, hogy az állampolgárok lehetőleg csak ügydöntő népszavazás részesei lehessenek.

Állampolgári kezdeményezés esetén át kell gondolni a népszavazás tárgyának (pl. törvényi formát nem igénylő döntések) és időpontjának (preventív vagy szukcesszív) kérdését is. A negyedik lehetséges típus, a kötelező de csak véleményező népszavazás komolytalanná teheti az intézményt.

<sup>12</sup> Ld. Választási füzetek 28. szám (Szerkesztő: Tóth Zoltán), BM Országos Választási Iroda kiadványa, Választási kódex (A választási kódex eljárási szabályait előkészítő szakmai konferencia 1995. június 22.).

<sup>13</sup> Ld. Szentpéteri István: A közvetlen demokrácia elméleti alapjai és intézményei. In: Emberi jogok hazánkban. Szerk.: Katonáné Soltész Márta, Budapest, 1988. 244–260. p., Dezső Márta: A képvisleti és a közvetlen demokrácia. In: Alkotmánytan, 1995. 81–90. p.

Értelemszerűen kötelező – és ügydöntő – népszavazást kell kiírni, akkor ha azt meghatározott számú választópolgár kezdeményezte.

*A kötelezően ügydöntő jelleggel népszavazásra bocsátandó kérdések körét egy irányban feltétlenül bővíteni kell – a hatályos joghoz képest: ez pedig az állami szuverenitást jelentősen korlátozó nemzetközi szerződések köre. Célszerű lenne – szimbolikusan – megemlíteni a Magyar Köztársaság államterületének megváltoztatását is. További tárgyköröket felvenni – a hatalomgyakorlás két elvének egyensúlyára tekintettel – szükségtelen.*

Külön értelmezést igényel az új alkotmány kötelező népszavazással történő megerősítése.

Az alkotmány valóban a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló törvény után született, a 19. § (3) bekezdése elvileg lerontja, derogálja a Nsztv. sokat vitatott 7. §-át, miszerint az új alkotmány elfogadásáról (megerősítéséről) népszavazás útján kell dönteni.

A rendszerszerű alkotmányértelmezésből [ld. Alk. 19. § (2) bek. továbbá a 2. § (2) bek.] az következik, hogy az országgyűlés csak a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolhatja (azaz nem az összes jogot), így a közvetlen demokráciához képest az alkotmányozás sem kizárólagos joga. A 2/1993. (I. 22.) AB határozat kimondta: "A népszuverenitásból fakadó jogoknak mind az Országgyűlés, mind népszavazás útján történő gyakorlása csak az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően történhet."

A Nsztv. 7. §-a ezen rendszerszerű értelmezésből kiindulva nem ütközik az alkotmányba, ma is hatályban van. (A jogalkotási törvény szerint a jogszabály akkor veszti hatályát, ha más – későbbi – jogszabály hatályon kívül helyezi.)

A kötelező népszavazás intézménye attól is függ, hogy ki lesz az alkotmányozás alanya Magyarországon. A kötelező népszavazással szemben számos ellenérv hozható fel, ellene szól az alkotmányozási folyamat egésze is, amely nélkülözötte a néprészvétel elvét.

*A népszavazás alól kivett tárgyak* az átmenetben – s ezt az alkotmánybíróági határozatok is megerősítették – nem voltak összhangban a hatalommegosztásra épülő parlamentáris rendszerrel. A tiltott tárgyak körét egyértelműen bővíteni és precizírozni kell. A bővítés fő irányai:

- a gazdasági alkotmányosság (és kormányozás),
- a parlament hatáskörében lévő személyi döntések teljes köre,
- a nemzetközi szerződések esetében a pacta sunt servanda elvének védelme,
- a rendkívüli jogrend,
- az országgyűlés népszavazás általi feloszlata.

Elképzelhetők további bővítési irányok is, pl. a büntetési nemekről, a választójogi törvényről, országgyűlés hatáskörében lévő intézményalapítási hatáskörökről, illetve a közkegyelem gyakorlásáról. Ezek az ötletek azonban vitathatók: intézmény lehet pl. egy nagyberuházás (ld. EXPO-viták), vagy pl. miért ne fordulhatna az ellenzék vagy az államfő a néphez – a többséggel szemben – közkegyelemért.

*A népszavazás elrendeléséről* – hatásköri szabályként – az alkotmány 19. § (5) bekezdése rendelkezik, ezen változtatni a hatáskörök újrarendezését jelenti. Az elrendelés joga a jövőben elképzelhető egy nemzeti intézmény hatáskörében is, mint ahogy ott van a választások kitzűzésének joga. Az országgyűlés elrendelési hatásköre több szempontból vitatható, a parlament saját közjogi korlátjairól dönt.

Ha az elrendelés az országgyűlés hatásköre, az a mindenkori kormánytöbbség felelőssége, az 1989-es évjáratú kétharmados szabálynak – mint esetleges kisebbségvédelmi eszköznek – sok értelme nincs.

A népszavazás 1989-es intézményének egyik ellentmondása a sok közül, hogy nagyon könnyen kezdeményezhető, viszont *érvényessége és eredményessége* rendkívül szigorú. A jogalkotás egyik célja lehet a közelítés, a kezdeményezés szigorításával, pontosításával együtt az érvényesség enyhítése. Az eredményesség – a népszavazás társadalmi elfogadottsága érdekében – csak abszolút többséges lehet, kivéve a több alternatívát (válasz-variációt) tartalmazó népszavazásokat.

Az érvényességi limit csökkentésére ösztönöznek az átmenet alacsony politikai részvételi mutatói is. Az 1996-os törvényjavaslat elképzelése szerint: az ügydöntő népszavazás akkor eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint a fele, de legalább az összes választópolgár több mint egynegyede a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.

Az országos választásokkal egyidőben népszavazást tartani elvileg csak a választások évében és időpontjához közeleső kezdeményezésekben lehetne. A kötelező, nagyfontosságú népszavazások ütemezése elképzelhető erre az időpontra, s ez minden bizonnyal növelné a politikai részvételi mutatókat is. Ám éppen ezeket a nemzeti konszenzust igénylő tárgyköröket kellene elkülöníteni a hatalomorientált választásoktól. Rendező elvként elfogadható – szemben a Nsztv. 31. § (4) bekezdésével – hogy ne legyen általában tilos a választásokkal egyidőben tartott népszavazás.

A *népi kezdeményezés* a magyar alkotmány jog "mostohagyermeké", a hatályos alkotmány nem tartalmazza, az alkotmánykoncepciók sem lelkesednek érte.

A hatalomgyakorlás két klasszikus elvéből következik, hogy a képviselők és a kormány mellett a nép is kezdeményezhessen törvényeket, vagy más konkrét parlamenti napirendeket.

A Nsztv. jelenlegi megoldása megőrzendő és továbbgondolandó: a népi kezdeményezés kötelező és fakultatív formáját megkülönböztetni értelmetlen, csak kötelező népi kezdeményezés legyen, amit 50–100 ezer választópolgár tehet meg. A parlament ebben az esetben köteles napirendjére tűzni és tárgyalni az ügyet (a törvényjavaslatot vagy más kezdeményezést). A döntés felelőssége a népi iniciatíváról a parlamenté pozitív és negatív értelemben egyaránt.

A *szabályozást igénylő eljárási kérdések köre* megítélésem szerint jóval tágabb a jelenleginél. Az aláírásgyűjtés, a kezdeményezés, a hitelesítés, az elrendelés, a lebonyolítás, a kampány, az eredmény megállapítása, a jogorvoslat stb. szabályait a választási eljárással összefüggésben, de a közjogi specialitásokra koncentrálni kell átgondolni. Különösen fontos az aláírásgyűjtés esetében a prevenció, az aláírásgyűjtő-ívek hitelesítése és a gyűjtés határidőhöz kötése. Ki kell mondani pl. azt, hogy a kezdeményezést – az aláírásgyűjtő ívek hitelesítését követő három hónapon belül – egy alkalommal lehet benyújtani a házelnökhöz (a köztársasági elnökhöz).

A bevezetőben arról szoltam, hogy a rendszerváltó politikai elit láthatóan fél a közvetlen demokráciától s a közjogi gondolkodás hajlik azt visszafejleszteni. Ez a félelem nyilvánult meg kézzelfoghatóan az alkotmányos átmenet népszavazási gyakorlatában. Ez a visszafejlesztési hajlam jelenik meg az 1994–96-os alkotmányozási elképzelésekben is. Az 1996-os alkotmánykoncepció pl. kimondja: az állampolgárok ügydöntő népszavazást kezdeményezhetnek (ez helyeselhető), ám csak törvény vagy törvény meghatározott részének hatályon kívül helyezése céljából. A javaslatok

szigorítani kívánják a kezdeményezések csengőszámát, százezerről háromszázezerre emelve azt.

A lehetséges népszavazási tárgykörök jelentős beszűkítése, a csengőszámok emelése, a tiltott tárgyak körének gyarapítása együttesen azt eredményezhetik, hogy *a népszavazás a jövőben csak akkor lesz lehetséges, ha a politikai elit rászánja magát és fakultatív népszavazást kezdeményez mintegy felülről megkérdezve a jámbor népet.*

Ez a konzervatív megoldás – amely az Alkotmánybíróság "a népszavazás = másodlagos intézmény" tételéből táplálkozik – ellehetetlenít egy rendkívül fontos hatalomgyakorlási intézményt, amelynek nem ez a helye az alkotmányos rendszer egészében.

Senki sem vitathatja azt, hogy az 1989-es koraszülött törvénynek bizonyos mértékű korrekciójára szükség van. Ez a törvény volt a liberális véglet (amely a jelenlegi politikai elit érdekeit szolgálta), *a mostani elképzelések ugyanakkor az elitista, a konzervatív, a népet leváltó végletet jelentik.* Ennél jóval kiegyensúlyozottabb megoldásra lenne szükség a magyar alkotmányjogban.

Amikor az alkotmányozók rögzítik a hatalomgyakorlás két klasszikus elvét – a nép a szuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja – véleményem szerint *egyiket sem helyezhetik a másik fölé, hanem dinamikájában egymást kiegészítve, korlátozva, csakis egyensúlyban szabályozhatják azokat, figyelve a világtrendekre is, természetesen nem függetlenül az adott nép* (ld. az örökké emlegetett svájci példát) *történelmi kultúrájától.*

A közvetlen demokráciát nagy hiba lenne antik nosztalgiának tekinteni. Többek véleménye szerint a kommunikációs forradalom időszakában a képviseleti demokráciáról a részvételi demokráciára való fokozatos áttérés jellemzi a modern államokat.<sup>14</sup>

A magyar politikai kultúrában sem ártana intézményesen lépni a részvételi demokrácia felé, áthidalva ezzel is a rossz történelmi örökséget, a szakadékot a mindenkori politikai elit és a civil társadalom között.

---

<sup>14</sup> John Naisbitt: Megatrendek, Tíz új irányzat, amelyek átalakítják életünket, OMIKK Budapest 1988. 155–179. p.

## ISTVÁN KUKORELLI

### THE "DECLINE" OF DIRECT DEMOCRACY IN HUNGARY

#### (Summary)

The first part of the study analyses the making of the (Hungarian) Act on Referendum and Popular Initiatives of 1989; then, it examines the sort of the motions for referendum from 1989 to 1996 in Hungary made under this Act.

The second part examines the draft on a new Act on Referendum and Popular Initiatives. In the opinion of the author, the political elite has been anxious to reduce direct democracy and adopted a constitutional theory to diminish its role in political process. The author admits, however, that the Act of 1989 went to far, and therefore some correction of it is well founded. The draft of a new Act of on Referendum is, on the other hand endorses another extreme theory in reducing the role of direct democracy to a minimum. The author suggests a more balanced solution which lies in between the Act of 1989 and the new draft.



## **Abrégé de l'organisation judiciaire hongroise\***

### **I. L' organisation judiciaire d' aujourd' hui**

#### *1. Les sources de droit (Les règles de droit relatives à l'organisation judiciaire)*

Les règles constitutionnelles de l'organisation et du fonctionnement des tribunaux sont régies par la constitution, la loi sur les tribunaux, le code procédure pénale, le code procédure civile et par la loi de contentieux administratif. L'administration des tribunaux est réglée – sur la base de l'autorisation de la loi sur les tribunaux – par un règlement du ministère de la justice.

C'est l'un des chapitres de la constitution qui régit des règlements constitutionnels de l'organisation des tribunaux et le statut juridique des juges. Le dixième chapitre de la constitution dont le titre est "L'organisation des tribunaux" se compose seulement de cinq articles. En plus nous trouvons quelques règles principales et constitutionnelles relatives au fonctionnement des tribunaux dans le douzième chapitre de la constitution dont le titre "Des droits et des obligations fondamentaux des citoyens". Il s'agit notamment du principe de la présomption de l'innocence etc.

Sur la base de l'autorisation de la constitution, les dispositions d'organisation des tribunaux, le statut juridique des juges et la procédure disciplinaire sont régis par la loi du 8 juillet 1972. Le code de procédure civile et celui de procédure pénale régissant les principes du fonctionnement des tribunaux, les attributions des tribunaux (la compétence matérielle et la compétence territoriale), le statut des parties et les règles de la procédure ordinaire. Étant donné que la République Hongroise dans les années 80 et 90 s'était ralliée à plusieurs conventions internationales qui étaient très importantes, les lois de procédure étaient modifiées plusieurs fois par le Parlement hongrois. Ces modifications étaient très importantes pour l'harmonisation des lois hongroises concernant le système juridique de la Communauté européenne. Récemment le Parlement a ratifié et promulgué la convention du 4 septembre 1950 de Rome sur la protection des droits de l'homme et des droits des libertés. Rappelons qu'en général les conventions internationales sont très importantes parce qu'elles tendent à favoriser la lutte contre certaines formes de délinquance, traite des blanches, terrorisme, crimes de guerre etc. Elles ont constitué les premiers pas dans la voie d'une justice répressive supranationale ou les peuples de bonne volonté ont consenti à abandonner certaines prérogatives souveraines, quand le combat contre la délinquance l'exigait.

---

\* Mis à jour: le 1<sup>er</sup> mars 1996

Le Parlement hongrois a adopté la loi du 12 juillet 1990 sur l'extension de la juridiction administrative. C'est à dire, les tribunaux ont le droit contrôler le fonctionnement des autorités administratives. De 1949 à 1990 des contentieux administratifs existaient à peine.

Au sens du droit constitutionnel le règlement hongrois a une spécialité. Il y a une séparation très stricte entre la procédure civile et la loi de l'organisation des tribunaux. En ce sens, en Hongrie n'existe pas de droit judiciaire privé (comme en Belgique ou en France).

## *2. L'influence de la modification de la constitution du 23 octobre 1989 sur l'organisation des tribunaux*

La loi du 23 octobre 1989 (par la suite: la Nouvelle de la constitution) qui a fait des progrès sensibles relatifs à l'organisation de l'État hongrois. Elle a rompu avec des théories constitutionnelles du régime totalitaire soviétique. Les dispositions de la Nouvelle de la constitution concernant les tribunaux sont les suivantes:

En proclamant la forme républicaine et l'État constitutionnel – qui sont basés sur la séparation des pouvoirs – la constitution a admis à la manière indirecte le pouvoir judiciaire autonome. Il s'agit d'une proclamation indirecte parce que le terme officiel de la constitution dispose de l'organisation judiciaire et non pas du pouvoir judiciaire. C'est très important parce qu'au sens du droit constitutionnel il y a des différences entre les deux notions. Rappelons que la Cour constitutionnelle en donnant une interprétation dans un procès concernant les attributions administratives du ministère de la justice contre les tribunaux, elle a aussi souligné l'importance de la différence entre ces deux termes. Elle a expliqué dans l'attendu de sa décision que le pouvoir judiciaire est un pouvoir autonome qui est séparé des pouvoirs législatif et exécutif. La Nouvelle de la constitution a déclaré l'immovialité des juges et le principe constitutionnel du contrôle des décisions administratives.

Sur la base de l'autorisation de la Nouvelle de la constitution, la loi du 11 décembre 1989 a modifié la loi sur les tribunaux. Notamment elle a abrogé le droit de la surveillance du ministre de la justice qui lui avait appartenu contre les tribunaux.

Après avoir présenté les changements constitutionnels il me faut noter que les règles de la constitution ne sont pas encore suffisantes. En comparant les dispositions de la constitution de l'organisation judiciaire avec les dispositions constitutionnelles dans les pays de l'Europe occidentaux, on peut vraisemblablement constater que les dispositions constitutionnelles sont insuffisantes. À mon avis il faudrait élargir le cercle des principes constitutionnels de l'organisation judiciaire hongroise. Il y a beaucoup de principes constitutionnels concernant l'organisation judiciaire qu'ils nous faudrait régir dans la constitution notamment l'autogestion des corps des juges (voir article 104 de la constitution d'Italie), la séparation stricte des pouvoirs exécutif et judiciaire (voir article 94 de la constitution autrichienne) etc.



### 3. Hiérarchie des tribunaux et leur composition

L'hiérarchie des tribunaux et leur compétence territoire se conforment à la division administrative-territoriale du pays. Le territoire de la Hongrie est divisé en capitale, en départements, en villes et municipalités. La capitale de la Hongrie est divisée en arrondissements. Dans les villes on peut créer des arrondissements. À la base de cette division la juridiction est exercée par la Cour de cassation, le tribunal de grande instance de Budapest, les tribunaux départementaux et les tribunaux municipaux. Pour pouvoir régler les ressorts déterminés par la loi, la loi peut prévoir la création des tribunaux spécialisés.

#### *A. Les tribunaux municipaux et départementaux et les tribunaux du travail*

Pour bien comprendre l'organisation judiciaire, il est utile d'avoir un aperçu des règles qui gouvernent la compétence des juridictions. À condition que la loi ne dispose pas autrement, le tribunal municipal (tribunal de ville) connaît en général de toutes les causes. Les tribunaux municipaux sont les tribunaux siégés dans les villes et les tribunaux d'arrondissement dans la capitale. (La capitale est divisée en 22 arrondissements.). Les tribunaux municipaux sont des tribunaux de première instance. Le tribunal municipal a une plénitude de juridiction, en ce sens qu'il connaît, en principe, de tous les litiges, sauf lorsque ceux-ci ont de la compétence d'autres juridictions (p. ex.: le tribunal du travail). Le tribunal municipal tranche en matière pénale, en matière des droits familiaux, en matière administrative. Et il connaît des affaires civiles dont la valeur n'excède pas dix millions de forints.

*Composition, organisation et fonctionnement* – Le tribunal municipal est composé d'un premier président, d'un ou deux vice-présidents et des juges. Le premier président et ses substituts sont nommés par le président du tribunal départemental. Il y a beaucoup de petites villes et de petits tribunaux. À ces tribunaux seulement de trois à six juges travaillent. Le tribunal municipal est géré par le président du tribunal.

Le tribunal de première instance est divisé en chambres. Les chambres sont composées d'un ou de trois juges. Le tribunal de première instance n'est pas donc toujours une juridiction collégiale. Les chambres sont, en règle générale, composées de trois juges (un juge de carrière et deux juges assesseurs), mais en réalité il y a pour la plupart des affaires où les chambres ne siègent qu'avec un juge unique. La composition des chambres est réglée par le code procédure civile et le code de procédure pénale. Les chambres collégiales connaissent p. ex.: des divorces, des crimes commis par des jeunes etc. Il faut signer qu'il y a de grands tribunaux municipaux où les chambres sont groupées en sections, qui n'ont pas d'individualité propre, à savoir les chambres qui jugent les litiges en matière civile et qui composent le tribunal civil, les chambres qui statuent en matière pénale et qui composent le tribunal correctionnel. Les "deux tribunaux", n'ont donc aucune autonomie.

Les juges de carrière du tribunal de première instance peuvent être désignés, aux termes du rôle établi par le premier président du tribunal départemental, pour siéger au tribunal civil ou correctionnel. Cela dépend de l'accord du juge et du président du tribunal. Au cours des années il est possible de changer de ressort, mais en réalité ce changement ne se produit que rarement.

Les nouvelles affaires sont distribuées par le premier président ou le vice-président du tribunal parmi les chambres. Il y a de grands tribunaux où le premier président s'occupe seulement de l'administration du tribunal et il ne participe aux audiences que très rarement. L'appel de décision du tribunal municipal est porté devant le tribunal départemental.

*Le tribunal départemental* – Dans chaque département il y a un tribunal départemental. Ce tribunal a une compétence mixte. Ce tribunal statue en première instance dans les causes qui sont établies par les codes de procédure pénale et civile. Il connaît p. ex.: des affaires civiles et commerciales, dont la valeur excède dix millions de forints et il est compétent de juger les crimes les plus graves, punissables de lourdes peines criminelles. Mais le tribunal départemental connaît de l'appel contre les décisions des tribunaux de première instance, tant au pénal qu'au civil, et des décisions des tribunaux du travail. Autrement dit le tribunal départemental dans les cas mentionnés fonctionne comme une cour d'appel et tranche définitivement dans ces procès.

Le tribunal départemental est composé d'un premier président, d'un vice-président, des présidents des chambres, des juges sections-chefs, des juges de carrière et des juges assesseurs. Il comprend des chambres civiles (en première ou en deuxième instance), pénales et administratives. Les chambres mentionnées sont regroupées en sections, qui n'ont pas d' individualité propre. Il y a quatre sections: pénale, civile, commerciale et administrative. À la tête d'une section il y a un président de chambre dont le titre "le Chef de section". Son statut juridique est semblable à celui du vice-président. Même il y a une différence entre les deux fonctions, notamment le vice-président ne travaille pas comme juge, c'est une fonction administrative. Ce sont des juges départementaux qui font partie d'une section. En outre, la section élit parmi les juges municipaux l'un ou deux juges pour participer au travail de la section. La section ne s'occupe pas des affaires individuelles. Ses attributions sont l'analyse de la jurisprudence des tribunaux municipaux, donner l'avis de l'interprétation des lois et assister aux nominations des juges départementaux.

Le tribunal départemental est l'autorité de surveillance en matière de registre du commerce dans la mesure prévue par la loi spéciale en la matière. Dans quelques départements siègent aussi des chambres criminelles qui s'occupent des crimes militaires. La chambre militaire est composée d'officiers supérieurs. Il n'y a pas de cour militaire en Hongrie.

Le président du tribunal départemental dirige le tribunal départemental, les tribunaux subordonnés, mais il s'occupe uniquement des affaires administratives et financières des tribunaux.

*Le tribunal du travail* – Dans chaque département et dans la capitale il y a un tribunal du travail. La compétence du tribunal de travail se limite aux litiges qui sont nés à l'occasion d'un contrat de travail, auquel on assimile tout naturellement le contrat d'apprentissage. Ce tribunal est composé de juges de carrière et des juges assesseurs. Les juges de carrière comprennent le premier président du tribunal et les juges. Ce sont des magistrats qui répondent aux conditions établies pour toutes les nominations de juge de carrière dans le pouvoir judiciaire. Le tribunal du travail est divisée en chambres. Chaque chambre est composée d'un juge de carrière, qui le préside, et de deux juges assesseurs. Il statue en première ressort dans les cas. L'appel de décisions du tribunal du travail est porté devant le tribunal départemental.

## *B. La Cour de cassation*

À la tête de la hiérarchie des tribunaux se trouve la Cour de cassation. Au sens d'organisation et financière, elle se sépare strictement de l'hiérarchie des tribunaux subordonnés. Son budget est adopté par le Parlement hongrois pour un an.

La Cour de cassation statue en dernier ressort dans les causes qui avaient été intestées au tribunal départemental et elle contrôle la légalité des décisions rendues en dernier ressort par l'une des juridictions dont il a été question ci-dessous. Elle dirige la jurisprudence des tribunaux. Ses directives et ses décisions de principe sont obligatoires pour tous les tribunaux de la Hongrie.

*Organisation* – La Cour de cassation est exclusivement composée des juges de carrière, parmi lesquels le premier président, le vice-président, les chefs des sections, les présidents des chambres et des conseillers. Il y a aussi des sections. Leurs attributions sont égaux de ceux des tribunaux départementaux. Les chambres sont composées de trois juges en générale. Le premier président de la Cour de cassation est élu sur proposition du président de la République par le Parlement pour six ans. Il est rééligible. Sur proposition du premier président de la Cour de cassation, le président de la République nomme le vice-président de la Cour de cassation pour cinq ans. Les quatre chefs de sections et les présidents des chambres sont nommés par le premier président de la Cour de cassation. Les présidents des chambres sont nommés pour un temps indéterminé, les chefs de section pour cinq ans.

C'est l'Assemblée plénière de la Cour de cassation qui est le corps le plus haut de la Cour. Elle est convoquée par le premier président de la Cour au moins une fois par an. Le droit disciplinaire est exercé par le premier président de la Cour de cassation.

## *C. L'administration des tribunaux*

Le ministre de la justice exerce l'administration des tribunaux, sauf celle de la Cour de cassation et surveille le bon fonctionnement des tribunaux sauf leur jurisprudence. Ces tribunaux ne disposent pas d'autonomie financière. Leur budget est établi dans le cadre du ministère de la justice. Le ministre dispose des lois et des règlements concernant l'ordre judiciaire et il doit garantir les conditions budgétaires et personnelles du bon fonctionnement des tribunaux. Sans préjudice de l'indépendance des juges le ministre peut contrôler les observations des juges et des délais de la procédure. Il surveille aussi les observations des règlements ministériels relatif à l'administration des tribunaux. Il peut déléguer ses attributions aux présidents des tribunaux départementaux.

En dehors de ce qui est mentionné ci-dessus, il y a des corporations et des collectivités des juges qui participent aussi à l'administration des tribunaux dans une proportion limitée. Les corporations des juges ont été instituées par la loi de 1991. Ce sont des organes représentatifs des juges notamment:

- assemblée plénière des juges de carrière,
- assemblée des sections (collèges),
- conseil des juges auprès du tribunal départemental,

– conseil national des juges (en France: Conseil supérieure de la magistrature).

Ces organes interviennent dans la gestion des tribunaux, mais ce ne sont que les conseils des juges qui ont en réalité des compétences réelles. C'est pourquoi je présente seulement les conseils des juges. Dans chaque tribunal départemental il y a un conseil des juges (conseil départemental). Il est composé de cinq à treize juges. Le nombre du conseil est établie par l'assemblée plénière départementale. D'abord le conseil départemental est élu par l'assemblée plénière pour trois ans et pour cinq ans par la suite. Les juges sont rééligibles une seule fois. Sans approbation du conseil départemental il n'est pas possible de désigner les juges. Dans les causes administratives, la possibilité des observations appartient à ce conseil.

Le conseil national des juges est composé de vingt et un juges et vingt membres suppléants. Il ne possède des compétences réelles que pour le partage des budgets parmi les tribunaux départementaux. En connaissant le fonctionnement des conseils des juges je suppose qu'ils ne sont pas capables de protéger l'autonomie des tribunaux du pouvoir exécutif, qui menace quelquefois l'indépendance des juges.

## **II. La nomination des juges et le statut juridique des juges**

### *1. Les conditions de la nomination*

Pour pouvoir être nommé juge, le candidat doit être âgée de vingtquatre ans accomplis, de nationalité hongrois, être docteur en droit (maîtrise), avoir réussi l'examen d'aptitude professionnelle et avoir accompli le stage judiciaire prévu par la loi. (C'est-à-dire le candidat doit avoir au moins de deux ans de pratique).

Les étudiants désirent être juge doivent obtenir un poste de stagiaire dans un tribunal. L'information relative à ces postes est assurée par l'Université. La postulation des stagiaires est réalisée auprès du premier président du tribunal départemental. À l'issue de deux ans de stage, le candidat-juge passe un examen professionnel. La réussite de cet examen ne lui assure pas forcément un poste de juge: il doit encore trouver un poste vacant dans le ressort d'un tribunal départemental. La personne dépose sa candidature auprès du premier président du tribunal départemental.

Le juge est ensuite nommé par le président de la République sur proposition du ministre de la justice. Ce dernier ne peut proposer une nomination qu'avec le consentement du conseil des juges du département en cause et du premier président du tribunal départemental qui lui transmet le dossier. Pour une nomination à la Cour de cassation, le premier président de la Cour de cassation et le ministre de la justice font une proposition conjointe au président de la République. Les juges sont nommés à vie.

Les personnes ayant réussi l'examen de juge et n'ayant pas voulu ou pu être nommées, peuvent exercer certaines fonctions au sein des tribunaux, notamment celle de secrétaire. Ils rédigent alors certains types de décisions, comme les décisions civiles d'injonctions de payer prises lorsque le défendeur n'a pas comparu.

Le premier président du tribunal départemental et le premier président de la Cour de cassation affectent les juges au sein, respectivement des tribunaux du département et de la Cour de cassation. La nomination des juges du tribunal départemental est réalisée après un avis de poste vacant au journal officiel. Le premier président du tribunal

départemental peut fixer des conditions précises dans l'avis. La nomination est faite après avis simple du collège intéressé.

Un juge ne peut être déplacé sans son consentement. Tout juge peut cependant, six mois tous les deux ans, être délégué dans un autre tribunal pour "le bon fonctionnement de la justice".

*La nomination des présidents et de leurs substituts* – Le premier président du tribunal départemental, son vice-président, les chefs de sections, le président et le vice-président du tribunal de grande instance de Budapest sont nommés par le ministre de la justice pour cinq ans parmi les juges de carrière. Le président des tribunaux municipaux et du travail et leurs substituts, les chefs de section du tribunal municipal et leurs substituts sont nommés par le président du tribunal départemental parmi les juges de carrière. La durée de la nomination, sauf pour les présidents de chambre est valable pour cinq ans. Celle des présidents de chambre est valable à un terme indéterminé.

Pour remplir toutes ces fonctions, il faut passer un concours. Mais il y a une faille juridique parce que la loi ne régit pas des conditions spéciales du concours. En ce qui concerne l'aptitude professionnelle et humaine des candidats, les juges peuvent donner leur opinion. Au cours de la procédure du concours les juges et les organes représentatives des juges ont le droit d'exprimer leur opinion.

### *B. Élection des assesseurs*

Les juges assesseurs ne sont pas des juges de carrière et ils ne doivent qu'partiellement remplir les conditions de nomination précitées. Pour pouvoir être élu juge assesseur, le candidat doit être âgée de 24 ans accomplis, de nationalité hongroise et avoir le droit de vote. Chaque ville ou il y a des tribunaux élisent des juges assesseurs à la proportion de la population. Les jurés sont élus par des conseils municipaux pour quatre ans. Ils sont rééligibles. La charge de juré n'est pas obligatoire. L'élection est assignée par le président de la République. Le ministre de la justice fixe le nombre des jurés par le tribunal. Une fois élus, les "citoyens assesseurs" figurent sur une liste et leur tour de rôle revient dans l'ordre fixé par le président de la juridiction.

Cette fonction est rénumérée, dans la mesure où le tribunal prend en charge le salaire de la personne durant le temps où elle exerce ses fonctions et leur verse en plus une faible indemnité. L'habitude s'est ainsi prise, pour des raisons d'économies, de préférer les assesseurs-retraités plus disponibles et moins onéreux.

## *2. Prerogatives et des devoirs des juges*

Les juges sont chargés d'être fidèles à la République hongroise et au peuple de celle-ci et à l'ordre constitutionnel. Ils doivent respecter les règles du droit et ils sont chargés de juger les affaires dans le cadre d'un processus honnête et impartial.

Les juges sont indépendant et ils ne sont soumis qu'aux lois. L'activité politique, la qualité de membre du parti et la participation à une grève sont interdites pour les juges. Les juges ne peuvent être destitués de leur fonction que dans les cas déterminés par la loi. Le déplacement des juges n'est possible qu'à leur demande. Le transfert provisoire des juges à un autre tribunal, pour l'intérêt de la justice est possible.

### *3. De la discipline des juges*

Le juge qui, intentionnellement porte atteinte à la dignité de sa charge ou en efreint les devoirs, est passible d'une des peines disciplinaires suivantes: le blâme, la peine de la censure, la destitution. Une peine disciplinaire ne peut être prononcée qu'après enquête.

L'autorité compétente pour ordonner, d'office ou sur dénonciation, l'ouverture d'une enquête disciplinaire est: à l'égard d'un juge municipal et départemental le premier président du tribunal départemental; à l'égard du premier président de tribunal départemental, de son substitut et des chefs-de section le ministre de la justice; a l'égard d'un juge de la Cour de cassation le premier président de la Cour de cassation.

Dans chaque tribunal départemental et aussi a la Cour de cassation il y a une chambre disciplinaire. Les membres de la chambre disciplinaire sont élus par les juges pour trois ans. Ils sont rééligibles. L'enquête disciplinaire est intentée par un juge. Le juge impliqué doit être entendu. Il peut être assisté d'un autre juge. Le président de la chambre disciplinaire doit avertir dans tous les cas disciplinaires le ministre de la justice en ce qui concerne le commencement de la procédure. Le juge impliqué est cité à comparaître devant la chambre disciplinaire. Il peut présenter sa défense oralement ou par écrit et se faire assister d'un de ces collègues. La participation d'un avocat au processus est interdit. La chambre disciplinaire statue à huis clos sur l'action disciplinaire et sur les frais. La décision disciplinaire motivée est notifiée par écrit au juge impliqué. L'appel et le pourvoi sont possibles. Le ministre de la justice peut toujours interjeter un appel, même s'il n'a pas participé à la procédure disciplinaire.

### *4. Du traitement des juges*

En 1991 le Parlement a adopté une loi sur la rémunération des juges. Le traitement est fixé par cette loi. Avant cette loi il n'y avait pas de traitement fixé par la loi. C'était le ministre de la justice ou le premier président du tribunal départemental qui a fixé à ce moment-la les traitements des juges.

Aujourd'hui comme fonctionnaire, le juge de l'ordre judiciaire perçoit, d'une part, un traitement mensuel déterminé uniquement selon son niveau judiciaire (lui-même fixé par sa position hiérarchique et son anciennité dans cette position et, d'autres part, indemnité mensuelle de fonction représentant un pourcentage du traitement brut et variant selon les fonctions de 15 à 40 % de montant mensuel de ce traitement. Seulement les premiers présidents, les vice-présidents, les sections-chefs et les présidents des chambres ont une indemnité mensuelle). La loi sur le traitement est l'un des garanties importantes de l'indépendance des juges. Le traitement d'un juge ne peut pas diminuer.

### *5. Les juges et les représentations des intérêts*

Pour pouvoir déployer une activité professionnelle et syndicale, il y a relativement peu de possibilité pour les juges parce que l'activité politique est interdite pour eux. À cet égard, il ne nous reste que deux possibilités: l'activité syndicale et l'association des juges.

Le traitement des juges et les conditions du travail sont garantis par l'État. Mais je suppose que toutes ces conditions par rapport à celles d'autres fonctionnaires d'État sont mauvaises. Pour prouver cette déclaration, il suffit de mentionner que les tribunaux sont surchargés et il y a une très grande féminisation dans la magistrature hongroise. C'est pourquoi nous ne pouvons pas renoncer à l'amélioration de ces conditions. L'activité syndicale n'est pas nouvelle. Le Syndicat de la magistrature participe au fonctionnement des tribunaux depuis des décennies. Mais en établissant le bilan de l'activité syndicale, nous ne pouvons pas être contents de ces "résultats". Dans le régime totalitaire l'activité syndicale a joué un rôle suspect. Il s'agissait d'une pseudo-défense des intérêts professionnels et sociaux des juges. En même-temps il y avait beaucoup de juges qui avaient fait partie du syndicat. Après la révolution de velours de 1989/1990, la popularité du syndicat a diminué assez vite parmi les juges. Aujourd'hui le 30-40 % des juges sont syndiqués.

C'est l'Association des juges hongrois qui est l'autre organisation professionnelle des juges. En effet, l'association des juges hongrois existait et oeuvrait en Hongrie déjà bien avant 1948 mais cette association a été supprimée en 1948. L'association des juges hongrois a été réorganisée le 30 mars 1991. À présent elle compte environ 1100 membres (il y a environ 2100 juges en service aujourd'hui en Hongrie). Comme prévu par son statut, l'association est une organisation professionnelle fondée sur le principe de l'autonomie. Les objectifs principaux de notre association sont les suivants: protéger l'indépendance des juges en haussant le niveau et en améliorant les conditions des juridictions; favoriser le respect social de la profession des juges; garantir le droit à l'autonomie du pouvoir judiciaire.

Pour parvenir à la réalisation de ces objectifs, l'association propose des mesures législatives et d'autres dispositions au gouvernement judiciaire, au président de la République et au Parlement, représente et défend les intérêts professionnels des juges, intervient contre toute manifestation portant atteinte au prestige des tribunaux et des juges. L'association ne s'occupe pas de la formation professionnelle des juges.

Une commission de l'association a préparé en 1992 les directives et les projets d'une réforme judiciaire. Ce message a été adopté unanimement par l'assemblée générale de l'association en 1993.

Il y a un mensuel de l'association intitulé "Bírák Lapja" (Revue des juges) qui paraît quatre fois par an en 1500 exemplaires. Le mensuel contient des tables de matière anglaises aussi.

## *6. Assistance du juge*

La juridiction a besoin d'une infrastructure administrative pour faire face à la multitude des tâches matérielles qu'implique le fonctionnement d'une juridiction. La première des attributions d'un greffe est la mise en forme matérielle des décisions de justice et leur conservation dans les archives pour que, le moment venu, puisse être délivrée à qui le demandera une copie des jugements rendus.

Mais avant d'en venir au jugement, bien d'autres opérations sont indispensables: ouverture et tenue des dossiers, registres et répertoires. Dans une très large mesure, la bonne administration de la justice est liée au fonctionnement correct des greffes. Mais

on constate malheureusement que dans certains ressorts, il y aurait encore beaucoup à faire pour moderniser les conditions de travail et améliorer leur rendement.

*Organisation des greffes* – Tout tribunal civil ou pénal comporte un secrétariat-greffe, placé sous la responsabilité d'un greffier-en chef. Le greffier-en chef est un fonctionnaire de l'État qui exerce d'importantes attributions. Mais il n'a pas des attributions spécifiquement judiciaires. Le greffier-en chef est placé sous l'autorité et le contrôle hiérarchique du premier président du tribunal.

Pour être en mesure d'exercer toutes les attributions qui sont les siennes, le greffier-en chef est assisté par des collaborateurs qui portent le titre de "secrétaires-greffiers des tribunaux". Ils sont recrutés par concours et soumis à une brève formation professionnelle qui a été organisée par le premier président du tribunal départemental. Ils font également partie de la juridiction. Les services du secrétariat sont assurés, sous la responsabilité du greffier-en chef. En général ces personnes ne sont pas juristes, elles possèdent avec un simple baccalauréat.

### *7. Experts judiciaires*

Le ministre de la justice (à l'échelon national) et les tribunaux départementaux (au niveau régional et départemental) établissent des listes d'experts. Les noms des techniciens connus sont répertoriés par spécialités (géomètres, graphologues, médecins, experts-comptables, expert en pharmacologie, etc.) et le juge puise dans ces listes le nom qui lui inspire confiance. Ces listes sont en effet renouvelées chaque année. Ces listes offrent une garantie de sérieux et de compétence. Les émoluments des experts sont fixés par un décret ministériel.

## **III. D'autres participants de la juridiction: le procureur, l'avocat et le notaire**

### *1. Le Parquet*

La différence fondamentale avec le système français, est que les parquetiers ne sont pas des magistrats mais des fonctionnaires. L'organisation du Parquet est calquée sur celle des tribunaux et suit leur compétence. Il existe des procureurs de ville, des procureurs départementaux et un procureur suprême.

C'est le procureur suprême qui dirige et organise le travail des procureurs. Le procureur suprême est élu par le Parlement pour six ans sur proposition du président de la République. Il est responsable devant le Parlement et doit y rendre compte de son activité. Le parquet est indépendant, notamment du ministre de la justice et n'est soumis qu'à la loi. Un procureur, tous les membres du parquet ont en effet le titre de procureur ne peut être membre d'un parti ou se livrer à des activités politiques.

Les procureurs sont nommés par le procureur suprême pour un temps indéterminé. Ils sont nommés par voie de candidature à la suite d'un avis de poste vacant paru au journal officiel. Pour les postes de responsabilité (postes de vice-procureur suprême, procureur et vice-procureur général du département, procureur chef de parquet



de ville) le procureur suprême, doit avant de procéder à une nomination, demander l'avis des conseils intéressés (organes consultatifs donnant divers avis):

- conseil national des procureurs,
- conseil des procureurs du parquet suprême,
- conseil départemental des procureurs.

La nomination des autres procureurs ne fait pas l'objet d'avis d'un conseil.

Le parquet, au terme de la constitution, intervient en faveur de la légalité dont il est le garant. Il défend les droits des citoyens et l'organisation de l'État. Il possède une mission de garant de la légalité. Difficile à comprendre pour un parquetier étranger, il s'agit de pouvoir vérifier la légalité des décisions du gouvernement, des ministres, des organes administratifs, des entreprises en matière de travail salarié (par exemple un licenciement). Il peut dans ce cadre demander et vérifier tous documents.

Le parquet peut-être ainsi amené à vérifier les arrêtes, les décrets, les décisions des organes administratifs portant atteinte aux droits de citoyens ou non conformes à la loi, mais également les décisions prises par les associations. Il peut demander de rapporter une décision qui paraîtrait illégale et même y faire opposition. Si l'opposition est refusée par l'organe concerné, le procureur doit saisir, en fonction de la nature de l'entité juridique, la Cour Constitutionnelle, la Cour de cassation, le tribunal départemental ou le tribunal municipal.

Le procureur suprême dispose ainsi des pouvoirs assez étendus: il assiste aux sessions du Parlement et intervient à la Cour Constitutionnelle, il peut demander la modification ou l'annulation des décrets, il peut prendre l'initiative des lois, des principes directeurs et des décisions de principe de la Cour de cassation, il peut demander à la Cour Constitutionnelle l'examen de la constitutionnalité des lois, de leur conformité avec les traités internationaux et l'interprétation de la constitution.

Les procureurs sont subordonnés au procureur suprême. L'organisation hiérarchique fait que peuvent donner des instructions à leurs niveaux respectifs:

- le procureur suprême,
- le procureur général de département,
- le procureur chef de parquet de ville.

Les membres du parquet sont évalués. Le procureur suprême organise les évaluations, fixe leur date. D'une manière générale les procureurs sont évalués une première fois à la fin de leur troisième année de fonction puis tous les six ans le procureur suprême ou le procureur général de département selon leur fonction.

*La révocation du procureur* – La révocation peut intervenir dans des cas prévus par la loi:

- démission,
- modification d'organisation ou réduction des effectifs,
- incapacité,
- incompatibilité entre conjoints ou parents,
- âge de la retraite atteint,
- privation des droits civiques,
- faute disciplinaire.

La décision doit être motivée.

*Enquête disciplinaire* – Il existe une procédure disciplinaire pouvant conduire jusqu'à la révocation. Le procureur général du département ou le procureur suprême

décide d'engager des poursuites. Il nomme un procureur enquêteur. À la suite de l'enquête, le procureur général de département décide éventuellement d'une mesure disciplinaire susceptible d'appel auprès du procureur suprême. Originalité du système, la décision au procureur suprême peut-être déferée en justice, au tribunal de ville tout d'abord, puis éventuellement en appel.

*Association des procureurs* – Les procureurs ont fondé en 1991 l'association des procureurs hongrois. À présent elle compte 700 membres (il y a environ 1200 procureurs en service aujourd'hui en Hongrie). À l'initiative de l'association des procureurs hongrois en 1992 on a fondé l'Association Internationale des Procureurs. Le mensuel de l'association hongroise est intitulé "Ügyész Lapja" qui paraît six fois par an.

## 2. Des avocats

Le statut juridique des avocats a été réglé par le Parlement hongrois, d'abord en 1874. Les avocats pouvaient exercer librement leur activité professionnelle et sans surveillance des autorités judiciaires, à partir de cette date jusqu'en 1950. Pour pouvoir travailler comme avocat, il y avait deux possibilités pour eux. Certains avocats ont exercé leur métier dans une "étude individuelle", c'est-à-dire un avocat possédait sa propre étude. Mais il y avait aussi de grandes études, où beaucoup d'avocats travaillaient (c'est-à-dire une étude copropriétaire). De toute façon il s'agissait d'une profession libérale. Selon la loi mentionnée, les avocats avaient une indépendance organisationnelle et financière. À cette époque les avocats ont joué un rôle très importants dans la vie politique et culturelle de Hongrie. La carrière du barreau était une profession libérale dont la valeur était en haut dans la société hongroise: pendant cette époque il y avait beaucoup d'études d'avocat.

En 1950 le parti communiste a supprimé les études individuelles. Il a nationalisé aussi la profession d'avocat. Pour pouvoir exercer l'activité professionnelle, un avocat devait s'inscrire à une étude. Il n'était pas possible de fonder une étude individuelle. Le barreau a été surveillé par le ministre de la justice. Contre les décisions de celui-ci, il n'était pas possible d'interjeter un appel au tribunal.

En 1991 le Parlement a modifié la loi sur les avocats. Au sens de cette modification, les juristes peuvent fonder librement les études d'avocat. À condition que le candidat ait les moyens prévus par la loi qu'il ait un certificat d'aptitude de la profession, le barreau ou le bâtonnier ne peuvent pas refuser l'inscription au tableau du candidat.

Sans préjudice d'autonomie du barreau, c'est le ministre de la justice qui surveille la légalité du fonctionnement des barreaux et des avocats. Selon la loi, il peut intenter une procédure disciplinaire contre l'avocat, qui avait violé les obligations professionnelles. Après cette modification de loi, le nombre des avocats a significativement augmenté.

*Conditions requises pour exercer la profession d'avocat* – Pour être admis à exercer la profession d'avocat, il faut d'abord réunir certaines conditions légales d'accès qui sont les suivantes:

- être de nationalité hongroise,

- être agée de plus de 24 ans,
- avoir effectué cinq ans d'études (diplôme universitaire, maîtrise),
- avoir effectué deux ans de stage a une étude d'avocat,
- avoir satisfait a un examen professionnel.

Mais ce n'est pas suffisant: il faut en outre appartenir a un barreau.

*Cadres juridiques de la profession d'avocat* – Pour concilier l'indépendance qui caractérise la profession d'avocat et la nécessité d'une réglementation, l'idée directe a été de permettre à la profession de s'organiser elle-même, au sein de groupements que l'on appelle des barreaux.

Dans chaque département il existe un seul barreau pour l'ensemble du département. Chaque barreau constitue une personne morale qui a son patrimoine, qui peut recevoir des dons et percevoir des cotisations annuelles. Chacun des barreaux constitue une personne morale distincte et autonome qui a son propre budget, son règlement intérieur et sa propre organisation.

### *Organisation des barreaux*

*Assemblée générale.*– L'assemblée générale est formée par la réunion de tous les avocats inscrits au barreau, y compris les avocats stagiaires et les avocats honoraires. Les attributions de l'assemblée générale sont doubles: d'une part, elle procède à l'élection du bâtonnier et du conseil de l'ordre; d'autre part elle délibère à titre consultatif sur les questions intéressant la profession.

*Conseil de l'ordre* – Chaque barreau est administré par un conseil de l'ordre. Le conseil de l'ordre, dont le nombre des membres varie selon l'importance de chaque barreau, est élu par l'assemblée générale. À cette élection, participent tous les avocats inscrits au barreau. La durée du mandat est de cinq ans. Le conseil de l'ordre est investi d'attributions extrêmement importantes qui font de lui un organe essentiel du barreau. On retiendra notamment qu'il lui appartient de statuer sur les demandes d'admission et le cas échéant, sur les poursuites disciplinaires.

*Bâtonnier* – Le bâtonnier est le chef de l'ordre. Le bâtonnier est élu par l'assemblée générale parmi les avocats en exercice inscrits au tableau ayant déjà une certaine anciennité. La durée du mandat est de cinq ans. Les attributions de bâtonnier sont nombreuses et variées. Il a d'abord des fonctions représentatives: il représente l'ordre dans tous les actes de la vie civile. En outre, il a des fonctions administratives: c'est lui qui convoque l'assemblée générale et la préside, ainsi que le conseil de l'ordre. À cela s'ajoutent des fonctions disciplinaires et conciliatrices.

*Conseil national des barreaux* – Le Conseil national des barreaux est chargé de représenter la profession d'avocat auprès des pouvoirs publics. Il est un établissement d'utilité publique doté la personnalité morale. Il est composé d'avocats élus dans des conditions assez complexes, afin d'être le représentant tout à la fois des autorités de chaque barreau et des avocats hongrois dans leur ensemble.

*La formation professionnelle des avocats* – Le postulant qui sort de l'université doit demander son inscription sur la liste des stagiaires. La décision d'admission est

prise par le conseil de l'ordre ou par l'assemblée général. La durée au stage est de deux ans. Régulièrement l'avocat stagiaire travaille dans une étude. Il peut plaider, il peut accomplir tous les actes de la procédure et participer à toutes les activités de l'ordre. Le postulant comme l'avocat stagiaires commence sa formation pratique, mais certaines exercices de formation complémentaire organisés par l'ordre. Un centre de formation professionnelle (comme en France) n'existe pas en Hongrie.

*État nominatif des avocats* – Au cours des dernières années le nombre total des avocats a multiplié. Pour l'instant il y a 5200 avocats en Hongrie (3200 en Budapest et 2000 à la campagne).

### 3. Des notaires

Les buts de l'activité du notaire sont: primer et éviter les procès devant les tribunaux. Selon ses devoirs et son statut juridique, le notaire se place entre le juge et l'avocat. Le notariat était de 1874 jusqu'à 1950 une profession libérale. En 1950 le notariat a été nationalisé et intégré à l'organisation des tribunaux. En 1991 les notaires ont quitté l'organisation des tribunaux et ils ont fondé des chambres de notaire. Il y a cinq chambres de notaire régionales et un chambre national.

*Les conditions de la nominations* – Les notaires sont nommés par le minstre de la justice a un terme indéterminé. Pour pouvoir être nommé notaire, le candidat doit être âgée de vingt-quatre ans accomplis, de nationalité hongroise, être docteur en droit (c'est-à-dire un diplôme universitaire), avoir réussi l'examen d'aptitude professionnel et avoir accompli le stage de deux ans dans une étude de notaire. Les juges, les avocats et les conseillers juridiques qui ont au moins de trois ans de pratique, peuvent devenir aussi notaire. Pour remplir la fonction de notaire, il faut passer un concours.

*La surveillance de l'activité professionnelle et des relations internationaux* – Le minstre de la justice et le président du tribunal départemental surveillent la légalité du fonctionnement des notaires. L'administration du notariat est surveillé par la chambre de notaire. L'appel contre la décision du notarie est porté devant le tribunal départemental.

En 1992 les notaires hongrois se sont ralliés a l' Union International de Notariat Latin. L'activité internationale des notaires hongrois se déroule dans ce cadre.

## Közigazgatás: tegnap, ma, holnap

1. Közigazgatás ott jön létre, ahol közösségi ügyek jelentkeznek, olyan ügyek, amelyeket az egész társadalom magáénak érez, amelyek megoldáshoz az egész társadalom hozzájárulása szükséges. Azt hihetnénk, hogy ilyen alapon minden hordalapotnál fejlettebb társadalomban kialakul valamilyen szintű közigazgatás. A dolog azonban nem így van, hosszú időn keresztül egyéni érdekek kiszolgálása céljából integrálódott nagyon sok olyan társadalmi erőfeszítés, amelyet ma közösséginek tartunk.

Ezért állíthatjuk, hogy a közösségi igazgatás első rendszerei, szinte 20. századi arculatot öltve, az öntözéses vízgazdálkodásra épülő társadalmakban alakultak ki, mindenek előtt Kínában, Egyiptomban, de a Tigris és Eufrátesz völgyének államaiban is, ahol a pontosan megszervezett, az egész társadalmat átfogó közösségi munka tette lehetővé az egyre növekvő népesség alapvető szükségleteinek kielégítését. Az ókor legnagyobb, leggazdagabb és legerősebb államai azért lettek ilyenné, mert szakképzett, gondosan válogatott, érdemeiknél és nem születési előjogaiknál fogva irányítói pozícióba jutott vezetői réteg, mai kifejezéssel top managerek, kormányozhatták az országot. A kínai civilizáció folyamatosságát és egyéni arculatát korán kiépült állami bürokráciájának köszönheti, s ugyanezt állapíthatjuk meg az összes huzamosabb ideig fennálló ókori birodalomról.<sup>1</sup>

A közigazgatás rendszerének kialakulásához *elsődleges* követelmény a közös ügyek, a *közügyek* és a *magánügyek* közti különbségek elismerése, a közös ügyek magasabb rendűnek való minősítése, a társadalom minden szintjén, különösen a társadalmi hierarchia csúcán. A legkülönbözőbb elnevezésű, de nagyjából azonos funkciókat gyakorló állami vezetők az ókori birodalmakban, ideértve a római, bizánci birodalmakat is, szabályként elkülönítve kezelték, amint azt Weber, Wittfogel<sup>2</sup> és nyomukban mások részletesen kimutatták, a köz pénzeit és a magánvagyonot, a köz feladatait és az egyéni célkitűzéseket. Mindezzel megteremtődik a *második* közös igazgatási sajátosság elvi alapja is: a *hierarchikus igazgatási, kormányzási struktúra kialakítása, horizontálisan és vertikálisan egyaránt*. Nagy kiterjedésű birodalmak esetében a vertikális hierarchia a hatalomgyakorlás egységes rendjét biztosította, a horizontális pedig a munkamegosztás alapjait teremtette meg az állami ügyek

---

<sup>1</sup> Az egyetemes közigazgatás-történet vázolásánál különösen két munkára támaszkodtam: Ferrel Heady, *Public Administration: a Comparative Perspective*, Second Edition, New York-Basel, 1979; E.N. Gladden, *A History of Public Administration*, Volume I-II. London, 1972. c. munkára.

<sup>2</sup> Karl A. Wittfogel, *Oriental Despotism: a Comparative Study of Total Power*, New Haven, Yale University Press, 1957.

intézésének legfontosabb csoportjai, úgymint pénzügy, hadügy, gazdasági ügyek, építési ügyek között.

A hierarchikus felépítésből következően a közigazgatás az ókori államokban *centralizált*, a döntési és irányítási jogosítványok a hierarchia csúcsán elhelyezkedőknél összpontosulnak. Az erős és jól megszervezett, hatékony közösségi ügyintézés általában párosul, a kivétel alig egy néhány, a *despotikus* kormányzási móddal, vagyis a hatalom egy kézben való tartásával, s olyan irányítási stílus alkalmazásával, amely kevésbé van tekintettel a célkitűzés és a megvalósítás dologi és személyi ráfordításainak arányára.

*Eisenstadt* centralizált történelmi bürokratikus birodalmaknak, vagy történelmi bürokratikus társadalmaknak nevezi azokat, ahol a közösségi ügyek intézésének ilyen modellje alakult ki, s más modellekkel szemben, mint – az ő terminológiáját használva – a primitív politikai rendszerek, a nomád vagy hódító birodalmak, a város-államok és a feudális rendszereknél sokkal eredményesebb, időállóbb eredményeket könyvelhetnek el, mert csak a közigazgatási intézmények kialakulása lehetővé tette a társadalmi ellenőrzés szükséges mértékű megvalósítását, a társadalmi erőforrások fokozatos növelését. A közigazgatás intézményesülése segített a különböző társadalmi csoportok közötti kapcsolatok stabilizálásában is.<sup>3</sup>

Az *európai feudalizmus* a 17–18. századig bezáróan teljesen új helyzetet teremt a közösségi ügyek igazgatásának történetében. Korai szakaszában drasztikusan szakít a közösségi ügyek központi szervezésének gyakorlatával, azaz felszámolja a közigazgatást. A közösségi ügyek minimálisra csökkennek, s kielégítésükről a legkisebb közösségek gondoskodnak. Eltűnik a szervező állam is a közügyek koncepciójával együtt. A feudális rendszer csak a minimumát teljesíti mindannak, ami az alapvetően agrár társadalom túléléséhez szükséges. A kormányzó hatalom számos kis közösség között *fragmentálódik*, s ezek is állandó konfliktusban állnak egymással az anyagi források megszerzéséért. Amint azt tudjuk a konzekvencia az, hogy egészen a XI. századig a lakosság száma csökken, a mezőgazdasági termelés visszaesik, s általában a társadalmi kooperáció mértéke a minimálisra redukálódik.

Négy évszázados lassú fejlődés eredményeképpen kezd megváltozni a helyzet, amikor Európa egyes államaiban a 16–18. századra kialakulnak az *abszolút monarchiák*, melyeknek témánk szempontjából az az "újdomságuk", hogy újra használják a közügyek fogalmát és ezzel együtt megteremtik az újkori közigazgatás kialakulásának alapját. Richelieu és Colbert Franciaországban, VIII. Henrik és Erzsébet Angliában, a Brandenburgi választófejedelem és fia, I. Vilmos Frigyes, majd Nagy Frigyes Poroszországban, Mária Terézia és II. József az osztrák birodalomban az új közigazgatási koncepció és rendszer kialakításának vezéregyéniségei. Erre a rendszerre a centralizáltság mellett, a megnövekedett aktivitás a jellemző, megfogalmazódik a jelszó: mindent a közért, ha szükséges, a köz ellenében is. A merkantilizmus, mint állami gazdaságpolitika, növelte az állami bevételeket, javította az alattvalók életkörülményeit, út- és csatornaépítéseket eredményezett – és számtalan hivatal felállítását, szabályok megfogalmazását és e szabályok alkalmazását végző hivatalnokok alkalmazását. A középkori feudális adminisztrációval összevetve óriási mérvű a változás: a középkori uralkodó saját birtokainak növelésével és védelmével, igazgatásával és irányításával van lekötve, kiváltságainak őrzésével a vele állandóan vetélkedő nemességgel és egyházzal szemben. A felvilágosult abszolutizmus uralkodói

---

<sup>3</sup> S. N. *Eisenstadt*, *The Political Systemes of Empires*, New York, Free Press of Glencoe, 1963.

országukat, birodalmukat akarják gazdagítani. A középkori királyi tanácsok hivatalnokai a királyi udvar közönséges tagjai, egy sorban állnak a szakácsokkal, ételkóstolóval és az inasokkal. Az állami szolgálat szerencsétlenül összemósódott a királyi udvar magánszolgálatával. A felvilágosult abszolutizmus tisztviselője egyetemet végzett, ahol igazgatástudományt, akkori elnevezéssel kameralisztikát tanul, versenyvizsga eredményeképpen, tehát képessége alapján juthat be a közigazgatásba, ahol előre kiszámítható karriert futhat be.<sup>4</sup>

A nemzetállamok kialakulását, vagyis a *polgári átalakulás korszakát* a közigazgatást tekintve *radikális ideológiaváltás* jellemzi, anélkül azonban, hogy magának a közigazgatásnak a szerkezete megváltozna. Az ország többé nem a király tulajdona, hanem a nemzeté, s az állam az a gépezet, amelynek segítségével a nemzet létrehozza kormányát, szervezi a köz szolgáltatásait. A tisztviselő nem a korona szolgája többé, hanem az államé. A közhatalom nem egy személy eszköze. A köztisztviselő a jog előírásainak megfelelően jár el, nem egy személy kívánságai szerint, védelmet a jog azért nyújt számára, mert a jog a nemzeti akarat kifejeződése.

Más tekintetben a közigazgatásban az azóta sem szünetelő átkeresztelések jelzik csupán a változást: Napóleon a Királyi Tanácsot Államtanáccsá kereszteli át a szerv jellegének legcsekélyebb változtatása nélkül, s minden Napóleonnak tulajdonított alapelv, rend, hierarchia, specializáció és nyilvántartás, évszázaddal, vagy évezredekkel korábban megfogalmazódott.

Napjaink felé közeledve lehet bekapcsolni a közigazgatás történetének vizsgálatába a közigazgatással foglalkozó tudományokat, ettől fogva a fejlődés leírásának egyöntetűsége alig lehetséges, noha a közigazgatás egy és ugyanaz.

A kameralisztikáról már tettem említést, ez a diszciplína nem volt más, mint a gyakorlati közigazgatási tennivalók rendszerezett leírása, különösebb visszhang nélkül kikopott az egyetemi tanrendekből. Nem így a *jogtudomány*. A 19. század elejétől kezdődően, Európában, annak is főleg kontinentális részében, a jogállamiság korai szakaszában, a szabad verseny klasszikus felfogását erősítve és azáltal erősödve a közigazgatás felé a társadalom igényeit egyre inkább és kizárólagosabban a jogtudományok közvetítik. Az alapelv jogtudományi közvetítéssel csak jogi formájú lehet: *a közigazgatás csak azt teheti és csak úgy, amit és ahogyan azt a jogszabályok megengedik*. A társadalmi ellenőrzés, a képviseleti szerveknek, azaz a politikának az igazgatás fölötti szupremációjára, a közjog és a magánjog, áttételesen a közéleti etika elkülönültsége, az állam szerepének visszafogása egyaránt benne van e tömör követelményben. A jogszabályokat ebben az időben a képviseleti szervek fogalmazták, amelyekbe egyre inkább politikai pártokhoz való csatlakozással lehetett bejutni, s e pártok valamilyen társadalmi réteget képviseltek. A parlamentek által elfogadott törvényekben a népszuverenitás fikciója fejeződik ki, a jog uralma alatt álló közigazgatás – a jogtudomány felfogása szerint – demokratikus, a lakosság részvételével megvalósított közérdekű ügyintézés. A kontinentális Európa – majd látni fogjuk Anglia és főként Amerika más álláspontot képvisel – a magánjog területén eltérő szabályt érvényesít: minden megtehető, amit a jog nem tilt. A jogállam közigazgatása gúzsba van kötve, a gazdálkodás, a kereskedelem, mai terminológiával a versenyszféra annál szabadabb. A közigazgatásnak a jogtudomány akkori felfogása szerint – ez egyébként megegyezett a korabeli uralkodó filozófiai, közgazdasági nézetekkel – pusztán az

---

<sup>4</sup> Ferrel Heady, i.m.151-163. pp.

éjjeliőr szerepét kell betölteni, azaz a közrendet kell fenntartani és óvni kell az ország területi integritását az esetleges külső támadásokkal szemben.

Az uralkodó elméletek azonban nem feltétlenül a valóságos folyamatokat tükrözik, hanem vagy az elméletgyártók szellemes világlátását, vágyait, olykor bizonyos rétegek érdekeit, kívánságát fogalmazzák meg. Esetünkben pl. szó sincs arról, hogy a közigazgatás társadalmi szerepe, jellege ténylegesen megváltozott volna. Aktivitása nem csökken, országonként más-más oknál fogva avatkozik be a különböző kereskedelmi, oktatási, népjóléti szakkérdések eldöntésébe. A folyamat jelei: a kormányzati szervezet további differenciálódása, a császár-kori Rómában kialakult öt ágazat (külügy-belügy-hadügy-pénzügy-igazságügy) mellé a népjóléti ügyek, oktatási, ipari és kereskedelmi, mezőgazdasági ügyek intézésére jönnek létre központi igazgatási szervek az "éjjeliőr" koncepciójú államstruktúrában. A kiválasztás, mint minden igényes és erős közigazgatási rendszerben továbbra is az érdemeken alapul. A döntések ésszerű döntéshozatali eljárás szerint születnek.

Nem ugyanez a helyzet ebben az időszakban – a 18–19. századnál tartunk – Angliában és különösen Amerikában. *Amerika* áll legjobban szemben a kontinentális európai megoldásokkal, ezért inkább az itteni sajátosságokat ismertetném. Amerika ebben az időszakban abban különbözik Európától, hogy nincs igazi közigazgatása és nem is akar létrehozni ilyet. Amerikában – mint tudjuk – a telepesek olyan helyzetbe kerülnek, hogy nincs államuk, ezért minden ügyet maguknak vagy a legszűkebb környezetüknek, településüknek kell megoldani. Közügy, azaz a lakosság kiterjedt részét érintő, feltétlenül megoldásra váró ügy nem lévén, természetesen ki sem alakulhatott a közigazgatás. Amerika hosszú időn keresztül, tehát nem abban különbözött Európától, hogy más közigazgatása volt, hanem, hogy nem volt közigazgatása. (A később kifejlődött közigazgatás semmilyen lényeges eltérő vonást nem tartalmaz.)

Az államellenesség, a központi hatalom kialakításától, megerősödésétől való félelem, amely az amerikai alkotmányt megfogalmazókban, az "alapító atyák"-ban is megvolt, bizonyos mértékben ma is megvan az állampolgárok konzervatív beállítottságú rétegeiben, hallatlan mértékben növelte az önkéntes polgári társulások, a lakossági önszerveződések, az önkormányzás jelentőségét, már-már úgy látszott sikerült a görög polisz rendszert kontinens nagyságú méretekben, mint a bürokratikus igazgatás ellenmodelljét felújítani és kiterjeszteni (nem véletlen, hanem tudatos hivatkozás a görög gyökerekre a középületek archaizáló stílusa). Az önkormányzati modell, mint a lakosság önszerveződési készségét és szándékát kifejező szervezeti forma azt kívánja meg legelőször, hogy a közösség minden tagjának egyforma esélye legyen a közös ügyek intézésére, ne alakuljon ki privilegizált réteg, amely e jogok gyakorlását monopolizálhatja. Képzettségi előírások, rátermettség vizsgálata tehát szóba se jöhetnek, a közhivatalt rövid ideig lehet betölteni, a minél nagyobb mérvű rotáció érdekében. A rotáció a pártosodás megerősödésével amúgy is elkerülhetetlen: minden évben sor kerül valamilyen választási kampányra, minden évben cserélődik a közfunkciót betöltők egy része, s velük együtt mindazok a rokonok, barátok, lekötelezettek, akiket a közfunkciók betöltői jutalmaznak meg valamilyen szinekúrával. A patronázs rendszernek olyan torzulata alakul ki, amely a múlt század nyolcvanas éveire lehetetlenné tette az alapvető közfunkciók szakszerű gyakorlását, maga az amerikai társadalom győződött meg a zsákmány-rendszer, vagyis a politikának odadobott igazgatási struktúra, másképpen a szakszerű igazgatás nélküli társadalomirányítás zsákutca jellegéről.



Az 1880-as évek az akkori fejlett világban egységes változást eredményeznek a közigazgatásban. A szabályozatlan szabadverseny hátrányai egyre jobban kiütözköznek, a szociális feszültségek egyre élesednek, szinte egyöntetű a gyógy mód meghatározása: erősebb állam, erősebb közigazgatás, az anarchikus gazdasági viszonyokban rendteremtés. A társadalomkutatók némelyike az államkapitalizmus, az imperializmus, másik része beavatkozó állam kialakulásának, ismét mások igazgatási forradalomnak írja le a korszakot, s egy dologban valamennyiüknek igaza van: világszerte megszűnik a fenntartás az állami bürokráciával szemben, éppen azt kezdik keresni, először nagyüzemi méretekben az emberiség történetében, miként lehetne hatékonyabbá, eredményesebbé tenni. Emellett a jelenség mellett feltűnik egy ezzel szemben menő tendencia is, amely azonban csak az első világháború után erősödik meg, most még csak alig olvasott művekben ismerhetők meg, az anarchista, szociáldemokrata, szocialista, kereszténydemokrata világnézetű gondolkodók növekvő aggodalma a jelenség láttán.

Az eredményesség javításában Amerika próbálkozása tűnik a legeredetibbnek. Mivel ez az ország az egyedüli, amelynek egészen a múlt század végéig nem volt igazi közigazgatása, olyanná próbálta formálni, amilyen a nagyon is eredményes ipari nagyüzemekben kialakult. Ráadásul ebben az időben jelent meg Taylor könyve az ipari munka tudományos megszervezéséről,<sup>5</sup> amely tele volt olyan szervezési általánosításokkal, amelyek alkalmazhatónak tűnnek a közigazgatásban: specializáció, koordináció, parancsteljesítés, a munkafolyamat részletes megtervezése stb, stb. Ettől kezdve, kezdetben az amerikai, majd más országbeli megfigyelők számára is, akik az ipari munkaszervezést az egyedüli jónak és követhetőnek, egyszóval modellnek tartják, a közigazgatás minden hibája abból származik, hogy eltér a modelltől, s gyorsan jól olajozott nagyüzemmé válik, ha idomul az általánosnak feltüntetett szervezési elvekhez. Az alapvetően gazdasági szemléletű elmélet szerint amíg a piacot a verseny, a dinamizmus és a választás szabadsága jellemzi, addig a közigazgatást a monopolhelyzet, a stagnálás és a kényszerítő erő. A társadalom olyan mértékben válik dinamikussá, amilyen mértékben minden szervezete a piac törvényei szerint funkcionál.

A köz- és magánszféra elválasztására felépülő kontinentális Európa fintorogva fogadta az Amerikától származó újdonságokat, s egy-két kivételtől eltekintve tudomást se vesz róluk. Amikor egy-két szimpatizánsa és követője támad az amerikai eszméknek, a két világháború között, akkor már az Újvilágban modellt váltanak. Európában a jogrendet finomítják tovább, kidolgozzák a közigazgatási jogviszony elméletét, a közigazgatási aktustant, a közigazgatási szerződés intézményét, vagyis eszközöket keresnek a közigazgatás hatalmának kiteljesedéséhez. Az addig uralkodó büntető és polgári jog mellé felnő, sőt terjedelemben és jelentőségében ezeken túlnő a közigazgatási jog.

A *real szférában* a helyzet ugyanaz az egész fejlett világban: a közszféra súlya megállás nélkül növekszik, legyen szó akár a szabadverseny bővületéből szabadulni még mindig nem tudó Amerikáról, vagy a köz- és a magánigazgatás különbségét továbbra is hangsúlyozó Európáról. Az Amerikai Egyesült Államokban pl. a bruttó nemzeti termelés 9,9 %-át fordították kormányzati kiadásokra 1924-ben, 19,7 %-át 1938-ban.<sup>6</sup>

Az első világháború, az ezt követő helyreállítási programok, a gazdasági világválság, majd a második világháborúra való készülődés mind nyilvánvalóbbá tette a

<sup>5</sup> Frederic W. Taylor, *Scientific Management*, New York, Harper, 1911.

<sup>6</sup> J. D. Straussman, *Public Administration*, Longman, New York, 1990. 10. p.

végrehajtó hatalom, a kormányzati munka, a közigazgatás erősítésének szükségességét. Ez az egységes folyamat azonban eltérő filozófiákon alapult. A szovjet állam egyrészt társadalom-átalakítási terveire hivatkozhatott, amelyhez erős központi hatalomra, a közügyek körének soha nem tapasztalt kiszélesítésére volt szükség. Másrészt kötötte egy ideológiai korlát, miszerint a szocialista társadalom végcélja a lakosságtól elkülönülő, elidegenedett állami, közigazgatási struktúra teljes felszámolása, az öngazgatás megvalósítása. A kiutat – eléggé értelmezhetetlen módon – Sztálin fogalmazta meg: az állam elhalásához az állam megerősítésén keresztül vezet az út, ergo minél erősebb, annál közelebb áll az elmúláshoz. Az ebben az időben kialakult diktatúrákban, tehát a Szovjetunió mellett előbb Olaszországban, később Németországban, de még a New Deal-t szervező Amerikában is a törvényhozó hatalommal szemben erősítik a közigazgatást, egyaránt utalva a pártok uralta törvényhozás terméketlen vitáira, a demokrácia vadhajtásaira. Mindenhol erős végrehajtást, hatalmi koncentrációt, elnökhöz, pártvezérhez feltétlen engedelmességet valósítanak meg, illetve követelnek, a módszerekben és eljárásokban természetesen óriási különbséggel. A jogállam eszméje, illetve annak a közigazgatásra vonatkoztatott tétele Európa-szerte háttérbe szorul, a jogszerűség követelményét megelőzi az eredményességé, ami Amerikában a kezdetektől így volt, éppen az üzemi szervezési modell csodálata miatt. A tudomány egy új irányzata azonban a szervezési csodareceptek gyakorlati alkalmazásának tapasztalatait elemezve megdöbbenéssel tapasztalja, hogy azoknak a közigazgatásban semmi hatása nincs. Teljesen mindegy, hogy a vezetés funkcionális vagy törzskari módját alkalmazzák, az eredmény se nem jobb, se nem rosszabb, kettős oknál fogva: egyrészt, mert a szervezetekben az informális emberi kapcsolatok sokkal jobban befolyásolják az eredményességet, mint a formális szervezési intézkedések; másrészt, mert a politika soha nem szűnő hatalmi védőhálója a közigazgatás közül a magánigazgatás elveit vagy alkalmazhatatlanná vagy alig alkalmazhatóvá teszik.<sup>7</sup> Más szóval Amerikában is felfedezik – a második világháború előtti években járunk – a köz- és magánigazgatás dichotómiájából fakadó, Európában három évszázaddal, Kínában három évezreddel korábban felfedezett következményeket.

A második világháború után, a várakozásokkal ellentétben, tovább nőtt *világszerte* a közhatalom szerepe a társadalom irányításában, az a jelenség mind a mai napig töretlen. A specializáció tovább erősödik, a korábban adminisztratívmentes területek is, mint a tudomány, műszaki fejlesztés, sport, környezetvédelem, igazgatási védnökségek alá kerülnek. A közigazgatási tisztviselők száma ugrásszerűen megnő, felkészültségük alaposabb, érdemi ügyintézői munkakörbe ma már egyetemi végzettség nélkül nem lehet bejutni, ám a legfigyelemreméltóbb jelenség funkciójának szélesedése és kibővülése. Ha a 19. század közepén a rendészeti jellegű tevékenység jellemezte leginkább, a század végétől a befolyásolás és beavatkozás, az ötvenes évektől, már a 20. században, a gondoskodás. Gondoskodás a kiegyensúlyozott és elviselhető életkörülményekről, beleértve az egészségmegővást, a szociális támogatást, az oktatást, a lakásépítést, védelmet az ipari, környezeti ártalmak ellen, a pihenés, üdülés, szórakozás feltételeinek megteremtése stb, stb, vagyis mindazoknak a feladatoknak az ellátása, amelyet a jóléti állam fogalmával szoktunk összekötni. Csak néhány adat az előbbieken vázolt tendencia érzékeltetésére. Belgium 1965-ben a bruttó nemzeti termelés 32,3-át fordította kormányzati kiadásokra, 1984-ben 55,4 %-át.

<sup>7</sup> Vö: Herbert A. Simon, Behavior of Decision Making, New York, Macmillan, 1945.

Franciaországban ugyanebben az időszakban az arányok 38,4 %-ról 52,7 %-ra módosulnak, az Egyesült Királyságban 36,1 %-ról 47,8-ra.<sup>8</sup> Tudunk mindannyian arról, hogy az angolszász világban a nyolcvanas években – Reagan elnök és Thatcher miniszterelnök kormányzása idején kulminált a folyamat – végbement egy neokonzervatív ideológiával megalapozott, kifejezetten az állami bürokrácia visszaszorítására, a jóléti funkciók felszámolására irányuló "forradalom", vagy sokak szerint "ellenforradalom". Azt azonban – sajnos – már sokkal kevesebben tudják, hogy az államtalanítás csak szavakban történt meg. 1970. és 1991. között az Egyesült Államokban pl. a közszektor alkalmazottainak száma 13 milliőről 18,5 millióra nőtt, azaz több mint 42 %-kal. A föderális szervezetben 8 %-os, a tagállamokban 64 %, a helyi szervezetben 48 %-os a növekedés. A reál jelenségek és a politikai áramlatok, elméleti irányzatok egymástól elszakított bemutatása azért szükséges, mert az utóbbi évtizedben szinte csak az utóbiákról kapott tájékoztatást a magyar közvélemény, holott a reálfolyamatok egészen új irányba haladnak.

A második világháború utáni időszakot nemcsak a gondoskodó közigazgatás kifejlődése jellemzi, amely egyébként univerzális, társadalmi rendszereken átnövő jelenség, hanem a *nemzetközi, nemzeteken felüli bürokrácia* kialakulása is. Egész hadseregnyi alkalmazottja van az ENSZ-nek és különböző szerveinek, számuk – csak az igazgatással foglalkozókat tekintve – meghaladja a 150 ezret, de az Európai Unió végrehajtó apparátusának a létszáma is több 17 ezernél. A nemzetközi bürokrácia nem csak azért új jelenség, mert korábban legfeljebb töredékesen volt tapasztalható, hanem mert lényegével tartották ellentétesnek nemzetköziesedését, hiszen funkciója mindig valamely adott állam működtetésének biztosítására szorítkozott. Nemzetek fölötti funkciók ellátására a politika internacionalizálódása következtében vállhatott alkalmassá.

Ezzel párhuzamosan figyelték meg az igazgatási rendszerek, struktúrák és eljárások alkalmazásának, *átültethetésének korlátozott lehetőségét*. Már a második világháború után elkezdődött egy-egy állam által kipróbált igazgatási struktúra átültetésének kísérlete valamely más államban. A szándék vagy humanitárius segítségnyújtás, vagy a demokrácia és az emberi jogok védelme, vagy a proletár internacionalizmus önzetlen célkitűzéseinek mezébe volt csomagolva, ténylegesen a megcélzott ország intézményrendszerének finom vagy erőszakos átalakítása a támogatást nyújtó állam kívánságainak megfelelő formára. Az Egyesült Államok és a Szovjetunió volt e tekintetben a legsegítőkészebb két ország, s kudarcaik elemzése vezetett egy új diszciplína, az összehasonlító közigazgatás kialakítására. Melynek fő mondanivalóját abban összegezhetjük, hogy a bürokratikus szektor megváltoztatása más – kulturális, politikai, gazdasági stb. – tényezők megváltoztatása nélkül eredmény nélküli. A példák sokaságát lehetne felhozni a tétel helytállóságára, nem is a nyilvánvaló vagy baklövéseket hoznám fel, hanem a nyugat-európai országok ellenállását az amerikai business-szemléletű adminisztráció bevezetésével szemben közvetlenül a háború után, vagy a speyeri központ történetét. Speyer, a francia megszállási zónába tartozván, francia ajándékként kapott egy ugyanolyan elitképző intézményt, mint a de Gaulle által megalapított ENA. Ma a speyeri közigazgatási akadémia, anélkül, hogy bármilyen központi német korrekció történt volna, olyan mint egy tipikus német egyetem, s a történészek, s a francia gaullistákon kívül senki sem ismeri a francia

---

<sup>8</sup> Vö: Straussman, i. m.11. p.

eredeteket. Igazán most látjuk tisztán az ellenkező oldal példáit is: milyen felületes, vékony befolyást gyakorolt a sokkal totálisabb, agresszívebb szovjet expanzió a saját befolyásolási zónájában.

2. Dióhéjban vázoltuk a közigazgatás fejlődését a világ mindenkori legfejlettebb régióiban, ez már maga jelentős torzulást eredményez, ugyanilyen röviden szeretném bemutatni a magyar közigazgatás jelentősebb fordulópontjait.

A magyar közigazgatásról azt kell, mintegy összegzőként elmondani, hogy említésre méltó eredeti vonásokkal, mint az eddig említett nagy birodalmak, soha nem rendelkezett. Ilyeneket csak olyan történetírók tártak fel, akik más népek történetének ismeretében meglehetősen járatlanok voltak. A magyar közigazgatás modell-követő volt, szerencsésebb időszakokban a modell önként választott, a csillagzatok rosszabb állásánál ráerőltetett, s még utólag sem tudjuk pontosan megválaszolni, hogy mikor jártunk jobban. Követett valamilyen példát a magyar közigazgatás, de lemaradása a követett modelltől soha nem volt jelentős. Nézzük rögtön a kezdeteket. A magyar államalapítás – jól tudjuk – Géza és Szent István műve volt. Magyarország két modell közül választhatott, déli szomszédja Bizánc rendkívül kifinomult, az első ezredforduló körül messze legrendezettebb, leghatalmasabb és pontosabb közigazgatási modellt ajánlott, nyugati szomszédja az éppen töredező frank birodalom bajor hercegsége koraközépkori modellt, ahol igazából még nincsenek is közügyek, csak királyi magánügyek. A két modell között félezer év különbség volt fejlettségben Bizánc javára, nem lehetett kétséges, hogy elődeink, akik borzongással tekintettek a konstantinápolyi hierarchikus államigazgatási struktúrára, a fejlett nyilvántartási, ellenőrzési rendszerre, a felelősségre vonás gyakoriságára és következetességére, a Justinianus által összeállított felfoghatatlan tartalmú törvénykönyv terjedelmességére, a 10. századbéli frank-bajor modellt választották, amely a koraközépkor adminisztratív nadírját éppen hogy elhagyta. Olyan európai modellt választottunk tehát, amely nagyon elmaradt volt, de éppen ezért átvehető és alkalmazható a vérségi szervezetekből és a nemzeti szokásjogból éppen csak kilépő magyar társadalomban.<sup>9</sup> A lényeg azonban az, hogy Nyugathoz igazodtunk, s nem Kelethez, mert a bizánci társadalom akkorra már erősen át volt szöve keleti és despotikus elemekkel is, ezért a választás – noha erről az Árpád-kor különböző jogállású vezetői még évszázadokon keresztül nincsenek meggyőződve – szerencsés volt.

A második modellválasztás 1526 után adódik. A török modell a megszállt alföldi területeken, az éppen birodalommal összeállt Habsburgok uralma alatt álló osztrák-német modell pedig az ország északi részein kerül kötelező jelleggel kipróbálásra. Az osztrák modell az erős központi hatalom, azaz a centralizáció és hivatásos hivatalnoki kar kiépítése szükségességét hirdette, a török modell sokkal erőteljesebb decentralizációt, önkormányzati joggyakorlást engedélyezett. Igazából még feldolgozatlan a török minta hatása, de árulkodó jelnek tartható, hogy a másfélszázados török kormányzás eredménye kb. 800 magyar nyelvben ragadt oszmán-török szó, s ezek jókora része a közigazgatáshoz, s annak funkcióihoz kapcsolódik<sup>10</sup> (bilincs, csösz, tolmács, haramia, martalóc).

---

<sup>9</sup> Vö.: Hóman Bálint és Szekfű Gyula, Magyar történet I.kötet, Bp.1935., Károlyi Magyar Egyetemi Nyomda, 228. és köv. pp.

<sup>10</sup> Vö.: Magyarország története, 1526-1686. I.kötet, Akadémiai kiadó, Budapest, 1985. 473. p.

Mindenesetre a Habsburg-osztrák modellt néhány év híján négyszáz évig próbálták minden elemében ránk kényszeríteni, sajnos csak részleges sikerességgel. A közigazgatás, hosszú-hosszú vajúdas után, amint arra az egyetemes közigazgatástörténetben utaltam a 16–18. században kezdett Európában római birodalmi szintre emelkedni, tehát a legjobb időben csatlakoztunk volna a legélenjáróbb áramlatokhoz. A kuruc felkelésekből, a Rákóczy-szabadságharcból, a reformkori mozgalmakból, 1848-ból, a Bach-huszárok iránti egységes ellenszenvből azonban kiolvashatjuk azt a tanulságot, hogy a magyar társadalom elsősorban nem az adminisztráció modernségét értékelte a Habsburg birodalom bekebelezési kísérleteiben. Pedig innentől számtalan igazgatási újítási tervről lehetne hírt adni, melyek Franciaországban születtek, Poroszországon keresztül, Ausztrián át jutottak volna a 17. sz. végére teljes egészében Habsburg uralom alá került Magyarországra, ha itt jókora részük nem bukott volna meg a nemesi vármegyék ellenállásán. Maradt azonban egy terület, ehhez járulékosan csatlakozott másik kettő, amely alapjaiban osztrák birodalmi alkotásnak tekinthető, modern volt és hatékony, a kiegyezés után lehetővé tette az ekkorra már anakronisztikussá váló megyei ellenállási tüzfészek felszámolását, a közszolgálat korszerűsítését, 1920 után a teljes mértékben önállóvá váló magyar állam működésének zavartalanosságát: a pénzügyi igazgatását. A pénzügyi igazgatást az alkotmányos kormány az abszolutizmustól változatlan formában átvette, meghagyta a számviteli és pénztári szolgálat, valamint az ügykezelés rendszerét.<sup>11</sup> Ezért is van talán az a máig is jól érezhető minőségbeli különbség a magyar közigazgatásban a pénzügyi és minden más igazgatási szektor között. Csak az érdekesség kedvéért jegyzem meg, hogy a fővárosban az ostrom idején – a begyűjtő és kivégző hordák mellett – csak a pénzügyi igazgatóságok működtek zavartalanul, postázták az adó-befizetési felszólításokat.

A második világháborút követően – a közigazgatás története a saját útját járja – igazándiból nem történt modellváltás. Szavakban és jelszavakban, ideológiában és célkitűzésekben persze gyökeresen megváltozott minden: a kormányból minisztertanács lett, az önkormányzatokból tanácsok, a polgármesterekből tanácselnökök, a közigazgatásból államigazgatás, az államtitkárból miniszterhelyettes, a hierarchizált és centralisztikusan felépült közigazgatás, a kezdetben csak a pénzügyi igazgatásban majd minden ágazatban érvényesülő kompetencia elvét azonban nem érte sérelem. A szocialista korszak az eredményesség és a hatékonyság, a felülről jóváhagyott tervezés és összehangolás principiumain egységesen és kiszámíthatóan, nagyüzemszerűen működő, szociális biztonságot nyújtó, a legfelsőbb hatalom, amely ez esetben egy párt volt, utasításait késedelem nélkül teljesítő végrehajtó hatalmat, olyat amilyet Nagy Frigyes, Bismarck, Taylor, Fayol elképzelt, szeretett volna létrehozni, a jogszerűség és a demokrácia kívánalmait, mint amelyek csökkentik az eredményességet, a gyorsaságot, a legfőbb hatalom irányításának hatékonyságát, kispórolva a rendszerből. Ennek a korszaknak a sajátossága abban keresendő, hogy a külső modell nem magasabb kulturális értéke, rejtett beolvasztási szándéka miatt nem tudott szervesülni a magyar társadalomban, az állami intézményekben, a közigazgatási rendben, hanem alacsonyabb, vagy alacsonyabbnak tartott fejlettségi szintje miatt.

1989–90-ben a jogszerűségi elemek visszakerültek a magyar közigazgatásba, amely ismét modellválasztási kényszerhelyzet elé került. Szent István óta ismét szabadon és önként választhattuk meg melyik kényszerzubbonyba bújunk. Az ebben a

---

<sup>11</sup> Vö: *Magyary Zoltán, Magyar közigazgatás, Budapest, Egyetemi nyomda, 1942.*

kutatási szférában tevékenykedő társadalomkutatóknak köszönhetően ismeretes volt a választék, s ebből politikusaink aktív közreműködésével olyan demokratikus állammodellt, benne közigazgatási modellt állítottunk össze, amely tartalmazta az amerikai, francia, olasz, akkor még nyugat-német, osztrák államfejlődés csúcstermékeit, egy-egy helyen kiegészítve a haladó magyar hagyományokkal. Ennek igazi értékéről még korai lenne beszélni, jellegzetességeit azonban talán már össze lehetne foglalni.

Mindenekelőtt azt kell megemlíteni, hogy a hatékonyság és gyorsaság szempontjait nehezen találunk meg a jelenlegi közigazgatási intézmények bármelyikének létrehozási indokai között. Az ellenkezőjére bőven lehet példát találni. Az önkormányzati törvény kifejezetten és tudatosan mellőzött minden ésszerű gazdálkodásra vonatkozó megfontolást. A decentralizáció, a jogállamiság, az önállóság szavak szinte misztikus jelentőségűvé váltak. Ennek jegyében nyertek el önkormányzataink olyan nagymérvű autonómiát, amilyennel a világon egyetlen más helyi kormányzat sem rendelkezik, részesülnek önkormányzati képviselőink olyan tiszteletdíjban, amely kisebb településeken a községnek juttatott állami támogatás felét elviszi. A jogi fundamentalizmus jegyében születik olyan alkotmánybíróági határozat, amely kérkedésszerűen utasítja el a végrehajtás több milliárdos többletkiadásának mérlegelését. Az Országgyűlés olyan törvényt fogad el a közalkalmazottak és köztisztviselők jogállásáról, amelynek több tízmilliárdos vonzatáról a törvény idevonatkozó részének hatályba lépése előtt fél évvel szerez tudomást a pénzügyminiszter. A közigazgatási szervek határozatait olyan bírói rendszer keretei között és oly módon bírálják felül, amelynél költségesebbet és hosszadalmasabbat kitalálni sem lehetne, és még lehetne a példákat sorolni.

A közigazgatás-tudomány művelőinek tíz évvel ezelőtt a magyar közigazgatás jogszerűségének javításáért, tevékenységi körének ésszerű szűkítéséért kellett munkálkodniuk, most aggódva kell tapasztalniuk, hogy a jogállamiságnak az a múlt századbeli felfogása, amely nálunk a közigazgatás működésének mércéjévé vált diszkreditálja a közigazgatást, alkalmatlanná teszi szolgáltató funkcióinak ellátására. A korszerű közigazgatás tevékenységében a jogszerűség és a célszerűség kritériumai összhangban állnak, a közigazgatás eddigi története számos példával igazolja milyen torzulások származhatnak akár egyik, akár másik kritérium mellőzéséből.

Nemcsak a célszerűség mellőzése gyengíti jelenlegi közigazgatásunkat, hanem az a dilemma is, amely az üzleti szabályokat erőteljesebben érvényesíteni akaró, amerikai-orientációjú, szervezéselméleti és a közigazgatás sajátosságait továbbra is hangsúlyozó, integritását és értékeit védeni szándékozó, nyugat-európai eredetű közjogi, politikatudományi szemléletmód különbségéből és a köztük való választás kényszeréből adódik.

A szervezés vagy szervezetelmélet, illetve igazgatáselmélet szerint az igazgatás egy és ugyanazon elveken nyugszik, legyen szó, akár az állam, akár egy ipari üzem szervező tevékenységéről. Amint láttuk és még néhány mondat erejéig látni fogjuk ezt az állítást magában Amerikában is megcáfolta a politikatudomány és a szociológia, az utóbbi években azonban újra erőre kapott, a gazdasági és szociális krízisből való kilábalás egyik orvosságaként. Ha a köz- és a magánigazgatás között nincs különbség, sőt a mozgékonyság, a költségérzékenység a magánigazgatás mellett szól, miért ne lehetne a közigazgatási feladatokat üzleti vállalkozásoknak átadni, vagy minimumként miért ne végezné az állami adminisztráció funkcióit vállalatok módjára? A new public management mozgalma különösen Nagy-Britanniában, Új-Zélandon és Ausztráliában

kapott nagy publicitást. A mozgalom gazdasági koncepciót követ: racionalizálás a szervezeten belül, privatizálás kifelé. A belső racionalizálás a taylori elveket követi, sokan új-taylorizmusnak nevezik, teljesítménymérés, munkafolyamatok standardizálása, veszteségforrások feltárása, létszám-átcsoportosítás és karcsúsítás, verseny az egyes igazgatási egységek között. Az igazgatás ne csak a költségvetésből működjön, hanem szedjen használati illetéket, termeljen profitot, ne vállaljon újabb feladatokat, egyszerűen alakuljon ki elégedett ügyfeleket kiszolgáló vállalkozó állammá. Óriási terv, amelyet Amerikában az elnökhelyettes előterjesztésében nagy lelkesedéssel fogadott el a Kongresszus. Végrehajtásához azonban nem fogtak hozzá, mert a kongresszusi viszonyok közben megváltoztak. Nálunk azonban a tervet már úgy ismertetik, mintha már meg is valósították volna.

A koncepciók kidolgozásában és paradigmaváltások sürgetésében gazdag szervezettelmélet a pénzügyi gazdálkodásban, a teljesítmény ösztönzésben nagyon sok sikertelen kísérletet erőszakolt ki, s a lelkesedés magas hőfokát kellően értékelve mégis sokan úgy látják, hogy megrendeléseket a pozíciójukat megerősíteni kívánó politikusoktól és csúcstisztviselőktől kap, mert a kézhez kapott javaslatok alkalmasak az önmutogatásra, a vállalkozók szimpátiájának, és ami ezzel együtt jár, megnyerésére. Az "új" igazgatás retorikája a piacé, a versenyé, a vállalkozásé, s aki vele szembeszáll, könnyen megkapja a bürokratikus ellenálló, képességihiányos bürokrata címkéket.

A nyugat-európai – főként a német, francia, olasz, spanyol – szakirodalom és politikai gyakorlat erős fenntartásait hangsúlyozza az "új" igazgatással szemben, s a közigazgatás klasszikus elveit állítja szembe: a szabályhoz kötöttség, hierarchia elvét. Az állami igazgatás számára alkalmazhatatlan a gazdaságban elfogadott kizárási elv, az állami szolgáltatás igénybevétele nem tehető függővé ellenérték fizetésétől. Vagy: az egyik egyén fogyasztása nem zárja ki másokét. Amíg a privát javak terjedelméről, elosztásáról, egyéni preferenciákról a piac dönt, addig a közjavak előállításáról való döntés politikai-adminisztratív folyamat eredménye. A vállalkozói management olyan szolgáltatásokkal operál, amely csak a materiális javak előállításával van összekötve, a közjó mint általános cél nem ösztönzi cselekvésre. A szűkösséget a közigazgatásban – állítják többen – nem lehet vállalkozói módszerekkel felszámolni. Saját belső rendszerét kell fejleszteni, a költségvetés rendszerét, az államszámviteltant, a költségek felhasználásának ellenőrzési módszereit. Szó szerint szeretném idézni Klaus Köning, speyeri rektor mondatait: "Félre kell tolni a vállalkozói szellem, a vállalkozói kultúra, a vállalkozási management retorikáját... Vannak közös vonások (a köz- és magánigazgatásban, L.L.) ... de nincsenek általánosan alkalmazható receptek. Ehhez nagyon is különbözőek a történelmi kiindulópontok és a kulturális feltételek, különösen az Amerikai Egyesült Államok Civic-Culture-Administration-ja és a kontinentális Európa klasszikus igazgatása között."<sup>12</sup>

A nyolcvanas évek végétől Magyarországon – a közigazgatást illetően – először az igazgatás demokratikus deficitjét kellett megszüntetni, ennek keretében az igazgatás alkotmányjogi ártértékelődése következett be, erős igazgatási bíráskodással, részletes szabályozással, a tisztviselői kar politika-mentesítésével. A második fázis igazából most kezdődik: a gazdasági-hatékonysági stratégia meghatározása, olyan részkérdések tisztázásával, mint a társadalmi probléma-megoldási felelősségnek az állami cselekvési

---

<sup>12</sup> Klaus Köning, "Neue" Verwaltung oder Verwaltungsmodernisierung: Verwaltungspolitik in den 90er Jahren, Die Öffentliche Verwaltung, 1995. 9. sz. 356. p.

zónából a magán cselekvési szférába való áthelyezése, az áthelyezés mértéke, ütemezése. A legfontosabb területen, a vagyonprivatizálásban, a folyamat elkezdődött, a feladatprivatizálásban, bizonyos állami funkcióknak magánszervezetekkel történő ellátása (contracting out), dereguláció, szubvenció leépítés, létszámcsökkentés, még csak a körvonalak kezdenek kirajzolódni. Mint ahogy az egyoldalú jogi szemlélet gátja lehet a közigazgatás kiegyensúlyozott működésének, az ökonomiai szemlélet olyan felfogása, amelyik a vállalkozói, a magánigazgatási módszerek átvételét tekinti a közigazgatás hatékonyságának javítására egyedül elképzelhetőnek, meggátolhatja a valóban eredményes módszerek elterjedését. A versenyszellem az erőseknek teremt kedvező működési környezetet, a gyengéket kiszolgáltatja a profit elnyerésében kíméletlen módszereket, más fajta magatartási szabályokat érvényesnek tartó vállalkozói managementnek. A társadalmi szolgáltatásokat nyújtó közigazgatás ezzel szemben az egyenlő elbánás általános elve mellett a gyengébbek és kiszolgáltatottak pozitív diszkriminációjának különös szabályát alkalmazza, azaz a kizsorítás és győzelem helyett a társadalmi igazságosság, a méltányos elbánás, a legalitás Európában megfogalmazott hagyományos kritériumait.

Csak utalásszerűen említeném meg a vállalkozói és a közcélú igazgatási szférában érvényesülő *erkölcsi normák eltérőségét* és az ebből származó konfliktusokat. A köztisztviselők és a közélet szereplőinek etikai normái sokkal zártabbak, kötöttebbek és szigorúbbak, mint a magánigazgatásban. A vállalkozói management tevékenységét, eljárását sokkal kevesebb tilalomfa határolja be, az üzleti élet protokolláris szabályainak keretei között megajándékozhatják egymást, kölcsönös megegyezéssel feltételeket módosíthatnak, határidőket kitolhatnak, bekebelezhetik a versenytársat stb. A közigazgatásban az ajándékozásnak már az ígérete is megvesztegetésnek számít, a feltételek – a törvény erejénél fogva – a közigazgatást is kötik, a partneri együttműködés kötelezettsége egyenesen tiltja az ügyfél lét körülményeit veszélyeztető döntés végrehajtását. Az elmúlt években jó néhány sikeres üzleti vállalkozó került be az Amerikai Egyesült Államoktól kezdve Franciaországon, Olaszországon, Ausztrián át Magyarországot bezáróan a közigazgatás magas és legmagasabb pozícióiba azzal a céllal, hogy a közigazgatásban is bebizonyítsák az új, sikeresebb igazgatási filozófia és etika alkalmazhatóságát. Mondanivalónk szempontjából nem is az az érdekes, hogy ez nem sikerült, hanem az, hogy az általuk képviselt értékrend és etikai norma mindenhol elviselhetetlennek bizonyult mind a politikusok, mind a lakosság, a társadalom számára. Gyors távozásukat a kormányzásból nem szakmai sikertelenségük, noha olykor az is bebizonyosodott, hanem a közéletben megengedhetetlennek tartott, a vállalkozói managementben kialakult etikai felfogásuknak köszönhetik.

3. A jogi szabályozás szükségessége és a túlszabályozás szükségtelensége, a gazdaságosság belső, közigazgatásban érvényesíthető módjainak előtérbe kerülése, az agresszív és más célokat követő piaci management kritikai értékelése mellett harmadik, ugyanígy a szükséges és szükségtelen határmezsgyéjén mozgó elem a *közigazgatás és a politika helyes kapcsolatának* a kialakítása.

A politika, a politikai pártok tisztában vannak a közigazgatás társadalmi jelentőségével. Tudják, hogy az állam javarészt közigazgatás, s minden politikai célkitűzés csak a közigazgatás közreműködésével valósítható meg. Azt is állíthatjuk, hogy minden politikai küzdelem igazi célja a végrehajtó hatalom megszerzése. Bebizonyosodott azonban, hogy a politika túlhatalmasodása a közigazgatáson vagy az



állami adminisztráció elsoványodását, vagy a politika elbürokratizálódását eredményezi. Ezért közös erőfeszítéssel kialakítottak egy határvonalat, aminek egyik oldala fenntartás nélkül a politika birodalmához tartozik, a másikon a közigazgatás szakmai, belső szabályai érvényesülhetnek. A vonal természetesen kortól, az uralkodó politikai rendszer jellegétől függően mozog egyik vagy másik terep felé. Minden rendszerben és minden időben közösen és kizárólagosan érvényesül a vezetői tisztségek politikai hűség vagy szolgálat alapján betöltésének elve. Úgy tűnik, mintha ezzel a politika szerénysége, visszafogottsága fejeződne ki, de ha belegondolunk, hogy a hierarchia elvére épülő igazgatásban a hierarchia csúcsán elhelyezkedő személy vagy személyek csoportja az egész közigazgatással rendelkezik, akkor reálisabban értékelhetjük a megoldás jelentőségét.

Ez a rejtett mohóság, mert a már említett szerénység inkább ennek nevezhető, azonban a közigazgatás integritásának egyedüli garanciája is. A politika akadályozza meg mindazoknak a veszélyeknek a felerősödését, amelyet Marxtól és Max Webertől kezdve szociológusok több nemzedéke felfestett a bürokrácia öncélúságáról, a hatalom növekedésének megállapíthatatlanságáról, elkülönült kaszt kialakulásának veszélyeiről. A politika, szupremációjának megőrzésére törekedve, szoros gyeplő alatt tartja a közigazgatást, ezzel egyrészt meggátolja, hogy az saját célokat alakítson ki, másrészt megakadályozza, hogy a közigazgatás helyett bármilyen más társadalmi alakulat gyakorolja a közérdekű tevékenységet. Ha a magán-vállalkozói management filozófia és gyakorlat fékezhetetlen mohóságára gondolunk, örülhetünk, hogy létezik egy jelentős társadalmi erő, a politika, amely ugyan önös érdekeket követve, de gátját állja egy más irányú veszély kiteljesedésének, annak, hogy az állami szervezetek magáncélok megvalósítása érdekében tevékenykedjenek.

4. *A közigazgatás jövőjéről*, történetének hátralévő részéről azt lehet bizonyossággal állítani, hogy létezésének oka, a közösségi ügyek, s azok intézésének igénye tovább erősödik. A közösségi feladatok, a népesség vészes növekedése, a termelési folyamatok belső komplexitásának erősödése, a nemzeti keretek fölé kiépülő, a jelenségek globalizálódását követő nemzetközi igazgatás kialakulásának kényszere, az urbanizációs folyamatok folytatódása a közigazgatás erősítését, munkájának további javítását kívánja meg. A kis állam vágya illuzórikus, noha bizonyos előnyökkel járna, egészében véve azonban társadalmi anarchiát eredményezne. Erős organizatórikus és szolgáltató feladatokat ellátó közigazgatás, szigorú társadalmi ellenőrzés alatt, öntevékeny civil szervezetek aktív működése mellett oldhatja meg mindazokat a feladatokat, amelyekkel a különböző államok, államszövetségek, az emberiség a közel- és távol jövőben szemben találja magát.

A másik kérdés, amelyik felvetődik: vajon mennyiben változik a jelenlegihez képest a közigazgatás? Számos nemzetközi konferencián, tanácskozáson vitatták meg a kérdést, a válasz többnyire azonos volt: jobb lesz, azaz pontosabb, gyorsabb, megértőbb, együttműködésre készebb, az állampolgár közreműködésére jobban számító, stb., stb. Mindezt azzal éri el, hogy szervezete áttekinthetőbb lesz, a belső feladatelosztás ésszerűbb, tisztviselői pedig felkészültebbek. Ha a jövődörméletek értelmezésébe mélyebben belemegyünk, akkor azt mondhatjuk, s mindez egybevág azzal, amivel tanulmányomat kezdtem, s amit végig bizonyítani szerettem volna: a közigazgatás a jövőben is lényegében változatlan marad. Ezt igazolhatják azoknak a tervbevett reformoknak a kudarcai is, amelyek a hierarchikus szervezet helyett mátrix szervezetet

próbálták kialakítani, a rátermett és képzett tisztviselők helyett laikusokkal, társadalmi szervek tagjaival szerették volna a közfeladatokat ellátni. A közigazgatás eddigi története azt a főként zoológusok, ökológusok, kultúranropológusok által megfogalmazott tételt látszik igazolni, hogy nem egyedül a változás a túlélés garanciája, hanem olykor a változatlanlanság is.

Azt azonban mégis túlzás lenne állítani, hogy a mai és a jövőbeni közigazgatás és a korábbi korszakok közigazgatása között nem lenne semmiféle kimutatható különbség. A közigazgatásban kiépített informatikai rendszerek, a számítógépen tárolt és továbbított ún. elektronikus ügyiratok egészében véve pontosabbá, gyorsabbá teszik azt a munkát, amelyet kezdetben selyemszalagokon, papirusz-tekerceken, agyagtáblákon, később papíríveken lúdtollal, golyóstollal, írógéppel végzetek s sőtét, rossz levegőjű helyiségekben tároltak, s igen-igen nehezen tudták megtalálni, ha a dokumentumra szükség volt. Hogy a technikai háttér javulása eredményez-e valóban minőségi változást is majd egyszer, valamikor, a mi területünkön folyó gyér jövőkutatások vitái még nem derítették fel. Tény, hogy a századfordulón megjósolt új igazgatási világ nem következett be, a két világháború között kibontakozni készülő posztindusztriális társadalom merőben más közigazgatási világa nem állt elő, s ezért talán nem alaptalan azt állítani: nehezen képzelhető el, hogy az emberi kultúra négy-ötezer éves, szervesen és egy rövid időszakban tudatosan épülő intézménye helyett a közösségi ügyek intézésének a maitól gyökeresen eltérő rendszere épüljön ki.

A közigazgatás, ahol kiépült, az ókortól kezdve napjainkig valójában ugyanaz, s várhatóan a jövőben sem fog változni. A különbségeket a közigazgatásról szóló munkák eltérő szemléleti módja, a közösségi és az egyéni értékek eltérő megítélése mutatja ki. A reál folyamatok azt igazolják, hogy ahol a közérdek – akár létszükségből, akár más okból – elsőbbséget élvez, erős közigazgatás alakult ki (Egyiptom, Kína, később a felvilágosult abszolútizmus államai). Az individuális értékeket előnyben részesülő társadalmunkban vagy ki sem alakult a közigazgatás (a korai feudalizmus államai) vagy csak csökevényes formában (görög város államok, Amerika a 17–19. században). Mára a világ egységes lett e tekintetben: minden ellenkező irodalmi, politikai, intellektuális és vállalkozói érdekközösségek, nemzetközi bünszövetkezetek által megfogalmazott és támogatott kívánság, követelés, tudatos akciózás ellenére, éppen a világ globalizálódása, a társadalmi problémák összetettségének növekedése miatt a *valóságban* a közigazgatás, vagyis a köz érdekében kifejtett kormányzás szerepe megállás nélkül növekszik.

Magyarország ebben a tekintetben is követi a fejlődés általános vonalát, s e pozitív fejleményt nem lenne helyes másként értékelni a korábban vázolt, s önös érdekeket képviselő csoportosulások hangoskodására tekintettel.

PUBLIC ADMINISTRATION: YESTERDAY, TODAY AND  
TOMORROW

(Summary)

The basic requirement for the formation of public administration is to make distinction among common affairs, public affairs and private affairs. Furthermore, to give priority for the public affairs at any level in the society, particularly at the top level of social hierarchy.

The author briefly outlines the history of the public administration during the European feudalism, the bourgeois-democratic changes in Europe and America, and its evolution in the 20th century. Thereafter, he deals separately with the historical models of the Hungarian public administration system.

He states, according to the situation of recent public administration, the actors of this system have been in straits to select a new model of public administration and the legitimate elements of the new public administration have been reinstated. The newly emerged democratic model of public administration is based on the top output of the state administration system of USA, France, Italy, former West-Germány, and Austria, with the supplementation of the progressive Hungarian traditions.

The author slashingly criticizes, within a certain extent, the Law on Local Self-Government; the practice of the Constitutional Court; the legislation and the revision of the administrative decisions by court.

He prescribes the basic concept of "new public management", then the overstatement of its reception, mostly the German, French, Italian and Spanish doubts. He implicatively refers to the different ethic norms and existing conflicts between the private sector and public administration sphere. The public servants' and the public men' ethic norms are much more closed and rigorous than the norms of the private sector. The norms controlling the operation of private management relations are more flexible: within the business protocol they could give some presents to each other, with mutual consensus could modify some elements of their stipulations, could extend deadlines, could incorporate their competitors and so on. Contrary, in the public sector even the indication of a present would be considered as a bribery. In addition, the operating conditions are obligatory for public administration by force of the law and the mutual partnership relations prohibit the implementation of decision which is endangering the essential conditions of the clients.

Furthermore, the necessity of proper legal regulations and avoiding overregulation; putting forward the interior economic efficiency within the public administration; critical assesment of aggressive market relations and management, setting up correct relations between the public administration and politics are important issues.

According to the author's opinion, the reason of existence of public administration and the claim to deal with public affairs is seemingly increasing. Supposedly, the new public administration system will be better, more punctual, more tolerant, and steadily increasing the collaboration between the citizens and

administration. For the sake of the realization of the above mentioned goals the public administration will simplify the organization structure, will rationalise the internal scope of duties, will prepare their employees for the new challenges, but most likely the basic structure of public administration will remain intact in the near future. This has been proved by the fact that several future reform plans, which aimed to introduce the so called matrix organization instead of the recent hierarchical system, and intended to replace professionals with lay staff, have failed.

The history of the public administration seems to verify the argument stated by zoologists, ecologists and culture antropologists, whereas the guarantee of surviving does not necessarily reside in the changes, but sometimes in constancy as well.

There are some arguable issue among the former, the recent and the future public administration systems. The introduced computer technology, business machines, computerised file registration and on line systems make the administrative mechanism faster, more precise and promote its enhancement. Whether the above mentioned modernization processes will cause an improvement, in real terms, within the public administration, could not be foreseen recently. However, it is a fact that at the turn of this century a prognostised new administration structure, based on the new model of postindustrial society which was created between the two world wars, could not be implemented, therefore the author states that it is hardly possible to replace and set up a genuinely new structure of public administration which has been intentionally and organically developed and influenced by many centuries of the human culture.

## Diktatúra – demokrácia Dél-Koreában

### Bevezető

A csendes-óceáni térségben kialakuló „kis tigris” (néha kis sárkány) országok gyorsütemű fejlődését a világ megcsodálja. Ezen országcsoportba két városállam – Hong-Kong és Szingapur – valamint két ország – Taiwan és Dél-Korea – tartozik. Kibontakozóban van e kis tigris országok következő generációja is: ezek Malaysia, Indonézia, Fülöp-szigetek.

Ezen városállamok és országok viharos fejlődésének („csodák”) tényei viszonylag jobban ismertek, mint az elérésükhöz alkalmazott gazdaságpolitikai, politikai módszerek. Még kevésbé ismertek azok a gazdasági-társadalmi feszültségek, ellentmondások, amelyek e gyors fejlődés velejárói.

A politikai felépítmény ezen elemének (diktatúra) vizsgálata előtt fontosnak tűnik áttekinteni – ha csak dióhéjban is – a három vonatkozást: a csodálatos fejlődést, az ezt létrehozó okokat és a társadalmi feszültségeket.

*A csodálatos növekedés tényei:* Korea az 1910 és 1945 közötti időben Japán gyarmat volt, elmaradott agrárország. A világháború, majd a Koreai háború eredményeként gazdaság-fejlettségi színje közel azonos volt, mint Indiáé.

A gyors növekedést legátfogóbban jellemzi a fejlődés motorját jelentő ipar és az erre támaszkodó export gyorsütemű növekedése. Az ipari termelés növekedése 1962 és 1990 között évi 16,6 % volt, szemben a nyugat-európai évi 2–3 %-os növekedésekkel, valamint a fejlődő világ átlagos 1–2 %-os növekedésével.

Az USA 1 főre eső társadalmi össztermék (GNP) szintje 1971-ben még 15-szörösen, 1995-ben pedig már alig több, mint kétszeresen múlta felül Dél-Korea GNP (10.000 USA dollár) szintjét. Korea exportja évi átlagban 30 %-kal nőtt, döntő része, kb. 75 % az USA-ba, Nyugat-Európába és Japánba irányul, ami jelzi, hogy kiváló, versenyképes termékekről van szó.

*A gyors növekedés okai, tényezői:* Nagyon fontos kérdés, hogy milyen gazdaságpolitika volt az, amely elősegítette illetve elősegíti ezt a gyors fejlődést.

A koreai közigazdász, ipari és kereskedelmi miniszter, Han Szön Szu, valamint a koreai szociológus docens, Shin Han Joung-Hee foglalják össze legátfogóbban az okokat, amelyek a következők:

- külföldi tőke meghatározó szerepe;
- magas megtakarítási és beruházási ráta;
- döntően amerikai és japán technika átvétele;
- a kormány sikeres gazdaságfejlesztési terve;
- állami vezetésű, bürokratikus, monopolisztikus jelleg;

- a nép munkamorálja, intenzitása, alacsony munkabérek;
- export orientált iparosítás;
- nehéz- és vegyipari központú iparfejlesztési politika;
- kedvező világgazdasági helyzet – 1962–1974 között nem volt jelentős protekcionizmus;
- ipari béke (sztrájkmentes diktatúra).

*A gyors növekedés ellentmondásai, feszültségei:* Nézzünk néhány ilyen feszültséget, ellentmondást.

Kim Kyong-Dong, a Szöuli Állami Egyetem szociológia professzora mondja: "A megfigyelők – főleg külföldiek – eddig úgy tekintették a változás gyorsaságát, különösen az iparosítás és a gazdasági növekedés ütemét, mint ami pozitív és dicsérendő, és nem pedig úgy, mint egy problémát okozó jelenséget. Igaz e gyors fejlődés kiemelte Koreát a nyomorúságos, krónikus szegénységből, amely sújtotta alapvető létét és a nemzet büszkeségét. Ugyanakkor azonban a változás gyorsasága súlyos sebhelyeket is hagyott a társadalmon."<sup>1</sup> Egy másik helyen pedig így folytatja: "A gazdasági helyreállítás, fejlesztés, amelyet az állam kezdeményezett és "irányított kapitalizmus"-nak lehetne nevezni, az állam nagy hangsúlyt helyezett a fejlődés gazdasági aspektusára. Az alapvető emberi értékek (human values) megkopása kezdődött el és a pénzben kifejezett érték válik az emberi értékek megítélésének mércéjévé."<sup>2</sup>

Az 1990-ben végzett közvéleménykutatás szerint a megkérdezettek 65,2 %-a nem bízott a kormányban, 82 %-a nem bízott a parlamentben és 73 %-a nem bízott az uralkodó pártban.

A társadalmi feszültségek létét bizonyítják az állandó diáktüntetések, a rendőrséggel való időnként igen heves összecsapások, amelynek eredményeként összesen több, mint 85.000 hallgatót zártak ki az egyetemekről a kormányellenes tüntetések miatt.

A katonai diktatúra léte is azt bizonyítja, hogy jelentős társadalmi-gazdasági feszültségek voltak, amelyeket vissza kellett szorítani.

Végezetül, nincs gyors társadalmi gazdasági fejlődés ellentmondások, feszültségek nélkül. Koreának csodálatosan gyors fejlődéséért, úgy tűnik, ezt az "árat" kellett fizetni.

### Diktatúra – fejlettség

A csendes-óceáni térség országai, és így Dél-Korea gazdasági fejlődésével kapcsolatban is azt tapasztaljuk, hogy ott a diktatórikus politikai rendszerek domináltak, és csak egy későbbi időszakban, egy magasabb fejlettségi fokon következik be a demokratizálódási folyamat. Felmerül tehát a kérdés: van-e és ha igen, milyen az összefüggés a gazdasági, társadalmi fejlettség és a diktatúra között. Vajon minden körülmények között a demokrácia az, amely a gazdasági-társadalmi rendszert mint politikai felépítmény szolgálja?

<sup>1</sup> Asian Perspective 1991. Vol. 15. No. 2. 21. p.

<sup>2</sup> Asian Perspective 1991. Vol. 15. No. 2. 21. p.

A Nobel-díjas amerikai közgazdász a következőképpen foglalja össze a kettő viszonyát (cikkének címe: „A prosperitás elkerülhetetlenné teszi a demokráciát”): „Az általános és egészen világos körülmények, amelyek között *lehetnek* és *vannak* diktatúrák:

- a) primitív *törzsi* vagy *földbirtokosok* uralta mezőgazdasági társadalmakban;
- b) és talán egy ideig az ipari *fejlődés egy korai szakaszában*;
- c) nagy gazdasági *viSSzaesés* és *nehézségek* idején, mint Németországban és Olaszországban az 1930-as években.”<sup>3</sup>

Egy másik forrás további fontos információkat nyújt a diktatúrák létezésének, szükségességének körülményeiről: „Meg kell jegyezni, hogy *piac* és *diktatúra*, a magántulajdon mellett együtt létezik a legtöbb elmaradott országban, amelyek a kapitalista országok többségét alkotják. Úgy tűnik tehát, határozott tendenciája van a gazdasági elmaradottságnak (nem a kapitalizmusnak, szocializmusnak vagy tervezésnek), hogy elvezessen az *egypárti* vagy *katonai* diktatúrához.”<sup>4</sup> A szerzők ezután felvetik a kérdést, mi az oka, hogy az elmaradottság diktatúrákhoz vezet vagy vezethet. Két fő okot említene, az egyik a széles néptömegek *információ-hiányát* (írás-tudatlanság – elszigeteltség), hiszen a demokráciához és a politikai cselekvésben való aktív részvételükhöz tudásra van szükség. A másik ok az *iparosítással* van kapcsolatban. „Az *ultragyors* iparosítási hadjárat nagyon népszerűtlen rövid távon, mert a befektetéshez szükséges erőforrásokat leginkább úgy teremtik elő, hogy a lakosság életszínvonalát visszafogják... ez csak elnyomással és diktatúrával valósítható meg.”<sup>5</sup>

A távol-keleti „csoda” országaira vonatkozóan egy idézet talán további bizonyításként szolgálhat: „Ha van valami *tanulság* a távol-keleti országok gazdasági fejlődési modelljéből, Japántól egészen az újonnan iparosodott országokig, Dél-Korea, Taiwan, Hong-Kong és Szingapur, akkor az az, hogy a gyors modernizálás sokkal inkább kíván jelentős politikai fegyelmet és társadalmi *összetartást*, mint nyugati stílusú demokráciát.”<sup>6</sup>

### Diktatúra – iparosítás: német példa

A diktatúra és iparosítás, gyors fejlődés összefüggése világosan felfedezhető a németországi iparosításban. A német szociológus, R. Dahrendorf, a következőket írja: „Az ipari középosztály a Bismark-i német birodalomban szolgalelkű volt politikai és társadalmi nézeteiben, alárendelte magát a katonatiszteknek, földbirtokosoknak és állami hivatalnokoknak, akik uralkodtak Poroszországban és a Birodalomban. Ilyenformán az 1933 előtti Németország sok jellemző vonása, mint a család tekintélyuralmi struktúrája, az ipar paternalista-militarista szervezete, a liberalizmus hiánya a politikai és társadalmi eszmékben, olyan osztály kétségbe nem vont uralmának voltak a következményei, amelyek az ipar előtti társadalmakra jellemzők. A központi irányítás és az államnak való

<sup>3</sup> J. K. Galbraith: Prosperity makes democracy inescapable. International Herald Tribune (a továbbiakban: IHT) 1987. VIII. 26. 4. p.

<sup>4</sup> A. Zinbalist, H. J. Sherman: Comparing Economic Systems, 21. p.

<sup>5</sup> A. Zinbalist, H. J. Sherman: Comparing Economic Systems, 21. p.

<sup>6</sup> Why the Japanese are keeping quiet? by Gerald Segal. IHT, 1989. VII. 3.

engedelmesség hagyományai folytatódtak még akkor is, amikor az államot a demagóg barbárok vették át.”<sup>7</sup>

Nos, ezt a paternalista–militarista iparszervezetet, az államnak való engedelmességet látjuk viszont a távol-keleti gazdasági és iparfejlesztési modellekben. Ebből világosan látszik, hogy nem egyszerűen a "láthatatlan kéz" irányította az iparfejlődést. Németország viharos iparfejlődési üteme, domináló nehézipara megmutatta, hogy ez a modell az angol fejlődésnél jobban segítette elő a gyors növekedést. Németország az első világháború előtti időkre túlszárnyalta Angliát, és a világ újrafelosztását követelte az I. világháború kirobbanásával. A fejlődő országok iparosítási kérdéseinek egy jelentős szakértője, világbanki tanácsadó 20 országban, Murray D. Bryce, a következőket írja: "Mind a XIX. századi európai és amerikai iparosítások, mind pedig a XX. századi iparosítás a kommunizmus alatt azon közös vonással rendelkeznek, hogy az ipar kialakításához nagy áldozatokat követeltek a munkásoktól, amely ma a legtöbb fejlődő országban elfogadhatatlan lenne. Ma a kormányoknak a nép támogatását kell megszerezniük, hogy hatalomban maradjanak, és a szakszervezetek is igen harciasak. Ezen országok lakosai nem hajlandók várni 20–50 évet, hogy élvezhessék az ipari társadalom gyümölcseit... már jóval ez idő előtt ezeket a kormányokat megdöntnék.”<sup>8</sup>

A nagy áldozatok elfogadtatása, az életszínvonal viszonylag alacsony szintjén tartása, miközben az ipar viszonylag gyorsan nő, a külső, fejlett országok felől jövő demonstrációs hatás pedig rendkívül erős, nos, mindezek a körülmények, úgy tűnik, a múlt századi iparosításban, valamint a távol-keleti országokban szükségszerűen csak diktatórikus módszerekkel valósíthatók meg. A fejlődő országok többségében, Ázsiában, Dél-Amerikában, Afrikában, ahol az iparosítás még várat magára, a lakosok nem hajlandók 20–50 évet várni, de vajon a demokratikus rendszerükkel, többpártrendszer, népszavazás stb., polgárháborús küzdelmeikkel lerövidítik-e az iparosítás, a társadalmi fejlődés időszakát?

#### Távol-keleti diktatúrák

Mint korábbi idézetekből is láttuk, a nyugati szerzők igen jelentős része a távol-keleti országok viharos fejlődését több tényező között, a diktatórikus (authoritarian) állami irányítással magyarázza. Mielőtt a dél-koreai helyzet elemzésére térnénk, nézzük meg ezen országok, Japán, Taiwan, Szingapur eseteit e tekintetben, lehetőleg saját közgazdászai, társadalom-tudósaik, vezetőik véleménye szerint is.

*Japán.* Nahi Amaja, japán közgazdász azt mondja, hogy: "Japán rendkívül tekintélyuralmi (authoritarian) anti-demokratikus rendszer, de a kapitalista fejlődésben nagyon sikeres).”<sup>9</sup>

*Taiwan.* Taiwanon 1987-ben vége lett a 38 évig tartó szükségállapot, statárium (martial law) időszakának. Megengedték a lakosságnak, hogy Kínába látogathassanak és levelet küldjenek oda, enyhítettek a sajtócenzúrán. Megengedték az utcai tüntetéseket. Taiwanon, ahol eddig (1992) államilag tiltották a műholdas TV-hálózatok kiépítését,

<sup>7</sup> Graham Hallett: The social economy of West Germany, Macmillan, London 1973. 85. p.

<sup>8</sup> Murray D. Bryce: Policies and Methods for industrial development Mc Graw – Hill, New York,

21. p.

<sup>9</sup> Nahi Amaja... Journal of Trade and Industry, 1988. júl–aug. 6. p.



most feloldották a tilalmat. Taiwanon korábban állami monopólium volt a műsorsugárzás, és szigorúan megszázták polgáraiknak, hogy ezeken a programokon kívül mást nem nézhetnek.<sup>10</sup>

A taiwani diktatúra ezen megnyilvánulásai, egyrészt egészen ismerősnek tűnnek, másrészt azért sokkal szigorúbbak, mint egyes kelet-európai országokban volt. Az amerikai és japán tőkével és technikával elárasztott, a kínai fejlettségénél egyesek szerint több, mint 10-szer magasabb 1 főre eső GNP-vel bíró országnak mi félnivalója volt a Kínába való látogatástól, az ottani rokonokkal való levelezéstől – enyhén szólva furcsa, de ezek szerint eléggé jellemző.

*Szingapur.* E kis városállam a Maláj-szigeten csodálatos fejlődést ért el, 2,7 millió lakosával a világ egyik technológiai és kereskedelmi központja. A miniszterelnök, Lee Kuan Jew példázza a confuciusi etikán alapuló uralkodót, aki 1963 óta "jóakarátú diktátora" (benevolent dictator) és apai alakja a nemzetnek".<sup>11</sup> Fia – aki valószínű örököse –, a brigádtábornok Lee Hsien Loong a következőket mondja: "Ha mi elérjük azt a pontot, ahol mindannyian amerikai életstílust (americanized) veszünk fel, ez Szingapur vége lesz."

Nem valószínű, hogy Szingapur vége lesz, ha az amerikai életstílust, a demokratikus intézményeket átveszik. A példa azonban jelzi, hogy az eddigi fejlődés a lakosság confuciusi etikán, az önkéntes szolgálai önmegalázáson alapuló jóakarátú diktatúrára támaszkodott.

Ugyancsak a diktatúra létét mutatja, hogy 1987 májusában 24 fiatal jogászt, szociális munkást és egyházi aktivistát börtönöztek be a szingapuri belbiztonsági törvény alapján, a kormány azzal vádolta őket, hogy egy marxista összeesküvésben vettek részt.

### A diktatúra speciális feltételei Dél-Koreában

Az előzőekben áttekintettük a diktatúrák és a gazdasági fejlődés, iparfejlődés általános okait, előfordulási lehetőségeit. Meg kell azonban azt jegyezni, hogy a diktatúrák, a tekintélyen alapuló rendszerek igen sok esetben a fejlődést nem elősegítették, hanem ellenkezőleg, hátráltatták azt. Voltak, lehetnek jó és rossz szándékú diktátorok. Az elmondottak és idézetek alapján talán világos az, hogy a diktatúrák nem kizárólag a délkelet-ázsiai országok sajátos jelenségei.

Ha a dél-koreai diktatúra lényegét és szükségességét meg akarjuk érteni, akkor meg kell említenünk azokat a sajátos történelmi, gazdasági, társadalmi feltételeket, amelyek között az létrejött és létezett.

Három fő feltételcsoportot kell áttekintenünk és elemeznünk, ezek a következők:

1. A koreai társadalom hagyományos értékei.
2. Dél-Korea gazdasági-társadalmi feltételei, feszültségei közvetlenül a II. világháborút követő években.
3. A gyors iparfejlődés gazdasági növekedés által létrehozott ellentétek, feszültségek problémái.

---

<sup>10</sup> Taiwan... Financial Times, 1992. III. 20.

<sup>11</sup> Modernization but Confucian-style, The Guardian, 1988. VIII. 14.

A koreai társadalom hagyományos értékeit Lim Hy Sop, a koreai egyetem szociológia professzora a következőképpen csoportosítja:<sup>12</sup>

- a) Confuciusi tanítás egyik legfontosabb jellegzetessége az *engedelmesség*.
- b) Authoritarianizmus, tekintélytisztelet, amely a társadalom *hierarchikus* tagozódását – alá- és fölé- rendeltségi viszonyát elfogadja. Erős központi hatalom.
- c) A *kollektivizmus*, amely az egyéni érvényesüléssel, önzéssel szemben a *közösségi* érdekeket, az egyénnek a közösség érdekében történő feláldozását is megköveteli.

Ha a kínai, japán és dél-koreai népek szokás- és cselekvési rendszerét megfigyeljük, akkor még napjainkban is azt látjuk, hogy ez az ősi vallási mítoszokkal is átszőtt értékrend valóban ott van mindennapi gondolkodásukban és cselekvéseikben.

Ezek a vallás-filozófiai eszmék és erre épülő cselekvési normák kedvező feltételeket teremtenek a tekintélyuralom, a diktatúrákon alapuló rendszerek létrehozására, hiszen a *hierarchikus* rend és az *engedelmesség* elfogadása a leglényegesebb elemei annak.

A feudális társadalmi-gazdasági viszonyok és az ezeket is kifejező vallás-filozófiai, confuciusi tanok évszázadokig távol maradtak az Európában lezajló átalakulásoktól, polgári forradalmaktól. Az 1800-as évek közepe-vége táján erőszakkal Kínába, Japánba behatoló angol és egyéb kereskedelmi tőke bontotta meg ezt a hosszú feudális állapotot. E behatolás után azonban a feudális társadalom a maga sokáig megőrzött értékrendjével túl gyorsan ment át a kapitalizmusba, pl. Japán esetében, és ezért magával vitte a feudális gazdasági és eszmerendszerének jelentős elemeit, *összeötvözte a feudalizmust a kapitalizmussal*.

Jól jellemzi a koreai helyzetet Kihwan Kim, koreai közgazdász, aki a következőket mondja: „A kapitalizmus és a szabad piac még ezután kell, hogy szilárd gyökeret eresszen Koreában. A koreai lakosság még mindig nem teljesen méltányolja a szabad piac etikai és jogi alapjait, és nem teljesen érti a kapitalizmus alapvető játékszabályait.”<sup>13</sup>

Ezek a mondatok is azt mutatják, hogy a társadalom a feudális értékrend és az új kapitalista összekapcsolásán alapul.

### Társadalmi feszültségek (1945–1961)

Az 1961-ben bevezetett authoritarianizmushoz (diktatúra) vezető másik fontos tényező a távol-keleti és ezen belül Koreában is meglévő óriási feszültségek. Milyen természetűek ezek? A különösen kegyetlen feudalista kizsákmányolás mellett a japán elnyomás – Dél-Kínában és Koreában, a háború előtt óriási mértékben fokozta az elkeseredést a néptömegekben.

A koreai lakosság 70 %-a mezőgazdaságban dolgozott a 30-as években – de ezeknek 65 %-a földnélküli bérlő volt, a termésértékének 60–70 %-át a bérleti díj fejében a tulajdonosnak kellett adni. A japánok a szántó 15 %-át, az erdő 60 %-át elvették a koreaiaktól. Kötelező rizstermelést vezettek be Koreában, és a termés nagy

<sup>12</sup> Lim Hy-Sop – Social values... Korean Social Science Journal, 1983. Vol. X. 94. p.

<sup>13</sup> Kihwan Kim: Korea in the 1990's, World Development, 1988. No. 1. 14. p.

részét Japánba vitték, hogy ott az éhezést megszüntessék, de közben a koreaiak éheztek. A Koreában 1945 előtt létesített ipari üzemek 93 %-a japán tulajdon volt.

A II. világháborút közvetlenül megelőző évektől kezdve, főleg a háború alatt, több, mint 1 millió koreai munkást katonai behívóval dolgoztattak a japán gyárakban rabszolga feltételekkel.

Ugyancsak 1 millió koreait hurcoltak be Mandzsúriába a japánok. Kína más részeibe is menekültek koreaiak a japán megtorlás elől.

Jellemző a japán katonai diktatúra kegyetlenségeire az, hogy 100–200.000 fiatal, középiskolás leányt kényszerítettek szexuális szolgáltatásra”. A "vigasztaló nők" (confort women) követték a japán katonai alakulatokat. Borzalmas körülmények között éltek ezek a leányok, de hogy ne maradjon tanú, jelentős részüket a japánok megölték. Az egyik koreai folyóirat címe: "12 éves szexrabszolga".<sup>14</sup>

Már a japán gyarmati uralom alatt is voltak felkelések az elnyomás ellen, azonban ezek a túlérővel szemben elbuktak, a résztvevőket kivégezték vagy azok Kínába menekültek.

A Kínában lévő 1 millió koreai, akiknek egy része a Mandzsúriát elfoglaló japánokkal ment oda, japán támogató lett, de nagyobb részük a kínai hadseregbe állt be, és harcolt a japánok ellen.

A japán gyarmati uralom végeredménye az lett, hogy egy olyan társadalom jött létre a japánok vereségével és kiűzésükkel, amely képtelen volt önmagát fenntartani, és tele volt ellentmondásokkal. A parasztság a földesurak ellen, a japán gyarmatosítás ellen küzdök a Japánnal együttműködők ellen voltak. A Japánból, Kínából hazatérő közel 2 millió ember, egy részük hajléktalan, éhező, tovább fokozta az ellentétet. A japán csapatokat szovjet és amerikai katonák váltották fel. Az ideológiai hidegháború bevonult tehát Koreába, az északi részt a szovjetek, a déli részt az amerikaiak szállták meg. A korábban felsorolt ellentmondásokhoz; feudális-ellenességhez, japán-ellenességhez tehát még egy csatlakozott, a hidegháború. Nevén nevezve a dolgot, a kommunizmus és kaptitalizmus ideológiai, katonai, gazdasági küzdelme itt is elkezdődött. Tehát e három–négy fő feszültség jellemezte a koreai társadalmat 1945–1950 között, a koreai háború kitöréséig terjedő periódusban.

Az USA fegyveres erői 1945 szeptemberében érkeztek Szöulba, 3 héttel később, ahogy a japán csapatok kivonultak onnan. „Baloldali politikai szervezetek által vezetett társadalmi forradalom hullámával találták magukat szemben, amely meg tudta szervezni a Koreai Népköztársaságot. Munkás szakszervezetek és paraszti szervezetek gomba módra szaporodtak az országban, és úgy volt, hogy decentralizált Népi Bizottságok váltják fel a gyarmati uralmat és adminisztrációt”<sup>15</sup>

Míg az orosz erők az északi részen nem ellenezték az ott lezajló társadalmi forradalmat, az amerikaiak eltökélték magukat, hogy érvénytelenítik azokat, ha szükséges, erőszakkal is. „Erejüket arra koncentrálták, hogy elpusztítsák a Koreai Népi Köztársaságot, valamint a Népi Bizottságokat. Ehelyett helyreállították a japán eredetű erős bürokráciát és elnyomó államapparátust. Elutasítván a baloldali politikai vezetőkkel való kompromisszumot az amerikaiak keresték az együttműködést a konzervatív

<sup>14</sup> Korea Newsreview, 1992. I. 25. 6. p.

<sup>15</sup> Sang-In Jan: The origins of the developmental state in S. Korea, Asian Perspective, 1992. Vol.

16. No. 2. 190. p.

politikusokkal, akik létrehozták a Koreai Demokratikus Pártnak nevezett plutokratikus pártot.”<sup>16</sup>

### A hidegháború kezdetei

A kérdés alapos elemzője, B. Cummings, e korról kapcsolatban a következőket írja: „A kommunizmus az 1945-ös Koreában nem egy mélyen gyökerező elterjedt világnézet, és nem egy Kremlből irányított marxista internacionalizmus. Ez speciálisan koreai kommunizmus volt. Ennek követőit aligha lehetett megkülönböztetni a nacionalistáktól és konzervatívoktól ... Ami megkülönböztette a baloldalt a jobboldaltól az:

1. Azon elkötelezettség, hogy gyökeresen kiirtják a japán befolyást Koreában, a társadalomra gyakorolt hatását, főleg azok vonatkozásában, akik hasznot húztak a gyarmati uralomból.

2. Azon elkötelezettség, hogy ipari tömegszervezeteket hoznak létre, és tömegpolitikai részvételt valósítanak meg, társadalmi egyenlőség céljából.

3. Azon elkötelezettség, hogy Korea feudális örökségét megreformálják, mivel a feudalizmus a nagy egyenlőtlenségek jelképe az erőforrások, különösen a föld elosztásában.”<sup>17</sup>

Nos, ezek voltak a specifikusan koreai kommunizmus” vonásai, amelyeket Észak-Koreában megvalósítottak. A Japán elnyomás alól való felszabadulás után 9 hónappal, északon, a földbirtokrendszer eltűnt, a földeket szétosztották, a nagyobb ipari üzemeket államosították, gyökeres reformok megszüntették a gyarmati gyáripari rendszer legrosszabb visszaéléseit.”<sup>18</sup>

Az amerikai katonai megszálló hatalom politikája azonban más volt, a *legkonzervatívabb* politikai frakcióra, a Koreai Demokratikus Pártra, valamint azon koreai köztisztviselőkre, rendőri és katonai vezetőkre támaszkodtak, akik a japán uralom alatt is kiszolgálták azt a rendszert.<sup>19</sup>

Az amerikai megszálló hatóságok óvatosan földreformot valósítottak meg, reagálva a parasztság erélyes követelésére, az északi rész példája hatására, valamint arra, hogy ilyen módon a koreai lakosságot maguk mellé állítva felkészítsék egy észak elleni testvérháborúra.<sup>20</sup>

A Koreai Demokratikus Párt programjában szavakban általánosságokat jelölt meg: világbéke, nemzeti kultúra, dolgozók életfeltételeinek javítása stb. Lényegében azonban, mint későbbi cselekvéseikből kiderült:

- a feudalizmus fenntartása,
- az ipar magántulajdona,
- a japánokkal való kollaborátorok enyhe büntetése, sőt, büntetésük elengedése,
- a japán uralom alatt is politikai befolyással rendelkezők, politikusok alkalmazása.

---

<sup>16</sup> Uo.: 191. p.

<sup>17</sup> Amsden idézi... Cummings B.: The origins of the Korean War, Princetown, 1981.

<sup>18</sup> Amsden... 36. idézi B. Cummings-ot

<sup>19</sup> Amsden... 36.

<sup>20</sup> Amsden 36–37. idézi: M. H. Choi-t: A Review of Korean Land reform Korean Quarterly 2,

Ezekkel az alapvető programokkal nyíltan nem lehetett volna néptömegeket a párt mellé állítani.<sup>21</sup>

A széles néptömegek követelései és a Koreai Demokratikus Párt tényleges politikai és gazdaságpolitikai törekvései tehát éles ellentétbe kerültek, és ez állandó forrongásokban, lázadásokban, diáktüntetésekben jelent meg. 1946-ban és 1948-ban baloldali felkelések robbantak ki, amelyeket a rendőrség amerikai segítséggel vert le. Fokozta a feszültséget egy politikai gyilkosság is, a japán gyarmatosítás ellen küzdő nemzeti hőst, Kim Ku-t, aki a Koreai Független Párt elnöke volt, 1949-ben egy merénylő megölte. A merénylő bevallotta, hogy a koreai katonai kémelhárítás főnöke vette rá a gyilkosságra.

A koreai népek gyanús volt, hogy a gyilkost 15 évre ítélték ugyan, de titokban 3 hónap múlva kiengedték, sőt a hadseregbe is visszavették.<sup>22</sup>

Tovább fokozta a társadalmi feszültséget, hogy az 1950-es évek helyreállítási periódusának gyors, évi 20 %-os növekedése 1958 végére visszaesésbe ment át, főleg a textiltermelés esett vissza, az USA segélyei is megszűntek, a gazdaság tehát mély depresszióba ment át. A munkanélküliség 20 %-os lett, és a gazdaság az 1 főre eső GNP 100 S tekintetében az indiai gazdaság színvonalára esett vissza. Ezzel ellentétben Észak-Koreában 1959 körül 3-szor gyorsabb volt a fejlődés.<sup>23</sup> A korrupció virágzott, a lakosság csalódottsága, elkeseredettsége nőtt.

Az ellentétek 1960-ban robbanásba mentek át. 1960 áprilisában diáktüntetés volt, ahol a katonaság 1 diákt megölt és a tengerbe dobott. Ebből még nagyobb diáktüntetés, sőt, országos méretű lázadás lett, amelyben a munkásság is részt vett. A diáklázadás tehát társadalmi forradalomba ment át.

Koreában 1961-ben katonai államcsíny volt, amikor a hatalmat Park Chung Hee tábornok vette át. A tábornok komoly tudományos tevékenységet is folytatott, hobbija a világtörténelem és Korea történetének tanulmányozása. 1962–1964-ben két könyve is megjelent, címei: "Nemzetünk útja", a másik pedig: "Az ország, a forradalom és Én".

Mind az amerikai katonai hatóságok, mind pedig a hatalomra került katonai hunta úgy ítélte meg, hogy egy baloldali forradalom, illetve hatalomátvétel reális veszélye állott fenn, és ezért kellett az államcsínyt megvalósítani.

A Nobel-díjas amerikai közgazdász, Walt Whitman Rostow, a Gazdasági növekedés szakaszai című elmélet megalkotója, jelentős hatást gyakorolt a koreai fejlődésre. Rostow könyvét, ami 1960-ban jelent meg, ismerte az új elnök, Park, aki az 1961-es államcsínnel került hatalomra, és sokat hivatkozott is rá. Maga Rostow, aki ekkor a Fehér Ház tanácsadója volt, sürgette Kennedy elnököt, hogy kötelezze el magát Korea mellett, mert: "az államcsíny ténylegesen a koreai gyengélkedő gazdaságot helyes pályára tenné, mivel az államcsíny vezetői tagjai az új generációnak."<sup>24</sup>

Rostow hozzáteszi: "amit Korea 1960 óta elért, azt mi gazdasági csodának" hívjuk.

Itt több érdekes probléma van, egy katonai államcsíny, ami nem demokratikus megoldás legitimációja (törvényesítése) történik azzal, hogy az ország majd helyes növekedési pályára kerül.

<sup>21</sup> Amsden... 37. idézi B. Cummings-ot.

<sup>22</sup> Korea Newsreview, 1992. IV. 18. 6. p.

<sup>23</sup> Amsden... 40. p.

<sup>24</sup> Korea Business World, 1993. I. 60. p.

A másik az, hogy Park elnök, aki, mint tudjuk, szigorú centralizált tervgazdálkodást vezetett be 1962-től 5 éves tervek formájában, hogyan lehetett egy lelkes Rostow-követő.

### Diktatúra és gyors iparfejlődés (1962–1987)

A rendkívül gyors iparosítás 1962-től kezdve a korábbi időszak bizonyos ellentmondásait megoldotta, illetve erre az időszakra már enyhültek. A feudális osztály eltűnt, a parasztság földet kapott, a rendkívüli szegénység enyhült, azonban új feszültségek is keletkeztek, amelyek a diktatórikus rendszer fenntartását, illetve bevezetését követelték meg. A túlzottan gyorsütemű iparosítás nem járt együtt, nem járhatott együtt a reálbérek megfelelő növekedésével. A szakszervezetek harcossága egyre nőtt, és ez veszélyeztette az ipar fejlődését. A másik fő ellentmondás és feszültséget kiváltó tényező az volt, hogy a gyors iparosítás, exportorientációs iparfejlesztés óriási vállalatok létrehozását kívánta meg. Az állam ezt mindenféle eszközzel támogatta, nőtt tehát az óriás vagyonok felhalmozódása az egyik oldalon. A kisebb üzemek terhére is történt a nagyok támogatása.

Az 1961–1971-ig terjedő időszakra az volt a jellemző, hogy a demokrácia formálisan létezett ugyan, de lényegében nem. Az 1971–1979-es időszakra, amikor a nehézipar gyorsütemű fejlesztése került előtérbe, már a bürokratikus diktatúra volt a jellemző.<sup>25</sup>

Shim Han Joung szociológus az authoritarian (diktatúra) rendszerének két fontos elemét emeli ki: a munkás szakszervezetek alárendelése az állami szerveknek, valamint később a politikai funkciójuk felfüggesztése. Ez a termelés, a bérek alakulása szempontjából volt fontos, különösen a külföldi, illetve részben külföldi tulajdonban lévő vállalatok esetében biztosította az „ipari békét”.

A másik elem a tömegkommunikáció (újság, rádió, TV) állami ellenőrzése. A tömegkommunikáció átalakult, és az 1960-as években, mint a gazdasági ipari cselekvés irányítója, ösztönzője, lelkesítője, később pedig a fennálló rend apológétája, védelmezője lett.

A tömegkommunikáció, konkrétan a rádió, egy furcsa ellenőrzését vezették be: 1972-ben a rövidhullámú műsorok vételére alkalmas rádiók eladásának tilalmát. A tilalom oka? Nemzetbiztonsági. A Hírközlési Minisztérium 1993 márciusában javasolta, hogy engedjék meg a rádiók belföldi eladását – de a Nemzetbiztonsági Tanács ellenezte ezt és ezért maradt a tilalom.

Nincs ugyan törvény – mondja a cikk – a rádiók eladása ellen, de a kormány kikényszerítette ezt az ún. adminisztratív útmutatás (administrative guidance) útján.<sup>26</sup> A Hírközlési Minisztérium érve a tilalom eltörlése mellett: külföldi készülékek már vannak, a lakosság már elég érett ahhoz, hogy az észak-koreai eszméknek ellenálljon, valamint a tilalom sérti a tudás- és információgyűjtés alapvető jogát. De a tilalom mégis marad.

---

<sup>25</sup> Shim-Han Joung-Hee... Social control... 99. p.

<sup>26</sup> Korea Newsreview, 1993. VI. 12. 31. p.

A cikk még azt is hozzáteszi, hogy a Dél-Koreának a BBC, Amerika Hangja, Szabad Európa rádiókhöz hasonlóan, van rövidhullámú külföldre sugárzott adása.

A kormányellenes diáktüntetések miatt a 132 egyetemről összesen 85.156 hallgatót zártak ki, akik visszavételét most engedélyezik.<sup>27</sup>

A korábbi diktatórikus rendszerre jellemző volt még a filmcenzúra, amely azonban egyelőre még marad.<sup>28</sup>

Az amerikai popsztár, Michael Jackson, távol-keleti körútján nem mehetett Szöulba, mert a Sport- és Kulturális Minisztérium az esetleges negatív befolyástól félt, ne hozzanak be "subcultur"-át.<sup>29</sup>

A Berlinben élő koreai születésű Yun I-song zeneszerző 1970-ben száműzetésbe menekült Koreából a diktatórikus kormány elől – bűne az volt, hogy rokonszenvezett Észak-Koreával. Yun Koreát a világ klasszikus zene területére vitte, több operát írt. A művei és személye elleni tilalmat ugyan még ma sem oldották fel, de van rá remény – írja a cikk.<sup>30</sup>

Mindezek – és még sok egyéb – a diktatúrára jellemző eszközök alkalmazása csak ideiglenesen folytotta el, illegálissá tette a feszültségeket, amelyek időnként robbanó erővel törtek a felszínre. Ilyenek voltak Park Csong Hi elnök meggyilkolása 1979-ben, 1980-ban a Kwangju-i méészárlás, amikor a hadsereg 200 tüntetőt lőtt agyon, és a szinte állandóan ismétlődő diáktüntetések.

### **Az 1987-es demokratizálási folyamat**

A demokratizálási folyamat 1987 júniusában kezdődött el, amikor a diákok által indított tömegtüntetés széleskörű támogatást kapott a középosztálytól, s ez arra készítette Roh tábornokot, hogy a TV-ben bejelentse a közvetlen elnökválasztást. Roh tábornok, aki az előző elnök, a diktátor Chun Doo Hwan tábornok bizalmasa volt, lett a kormányzó párt új elnöke, és az a döntés, hogy megengedik az országos népszavazást, váratlan politikai fordulat volt.

A választást 1987 decemberében tartották. Roh kihasználta, hogy az ellenzék megosztott volt, és kevesebb, mint 37 %-kal megnyerte az elnökválasztást.

1990-ben Roh elnök visszaemlékezve az 1987-es kezdetekre a következőket nyilatkozta: "Mindig is úgy éreztem, hogy a demokrácia költséges dolog. A katonai diktatúra feladásáért, ezért a sikerért fizetni kell."<sup>31</sup>

A cikk címe is igen jellemző: "A pesszimisták tévedtek Szöullal kapcsolatban", alcím: "A demokrácia sem káoszt, sem katonai uralmat nem hozott létre".<sup>32</sup> Ezek a mondatok céloznak arra, hogy a koreai körülmények, belső feszültségek olyanok voltak, hogy reálisan lehetett attól tartani, hogy a demokrácia bevezetése kudarcba fullad, és vagy anarchia vagy új katonai diktatúra lesz helyette. E változást bíralták balról is és jobbról egyaránt. A baloldal azt mondta, hogy a mindent áfogó belbiztonsági apparátus, amelyet a katonai uralom három évtizede alatt hoztak létre, érintetlen maradt, és erős

---

<sup>27</sup> Newsreview, 1993. IV. 3. 12. p.

<sup>28</sup> Newsreview, 1993. X. 23. 29. p.

<sup>29</sup> Newsreview, 1993. IX. 4. 32. p.

<sup>30</sup> Newsreview, 1993. X. 16. 27. p.

<sup>31</sup> IHT, 1990. VI. 30. 2. p.

<sup>32</sup> IHT, 1990. VI. 30. 2. p.

befolyása maradt a belső ügyekben. A jobboldali bírálók viszont amiatt keseregnek, hogy a társadalmi fegyelem csökkent, és megengedték, hogy a fogyasztás gyorsabban nőjön, mint a termelés, valamint a bérek gyorsabban emelkedjenek, mint a termelékenység. (Uo.)

Mind az elnök, Roh, mind pedig az ellenzék vezére, Kim Dee Jung, egy külön-külön készített interjúbán 1990-ben egyetértettek, hogy: "Az előttünk álló legnagyobb kihívás az, hogy enyhítsük a széleskörűen elterjedt viszonylagos szegénység érzését azoknak, akik hátramaradtak." (Uo.)

Tehát nem abszolút szegénység alakulásáról van szó, hiszen óriásit emelkedett az életszínvonal is, hanem arról, hogy az egyik póluson óriási vagyonok halmozódtak fel, a másik oldalon pedig sokkal lassabban nőtt az életszínvonal. Ebben az értelemben nőtt a viszonylagos szegénység érzése.

Az 1987-es demokratizálási átalakulás óta, amely első békés hatalomátadás volt Koreában, Roh elnök megpróbálta kiküszöbölni a diktatúra maradványait.

Az 1993 februárjában beiktatott új elnök, Kim Joun-Sam folytatja a demokratikus reformok bevezetését. A beavatás előtti beszédében említette, hogy be kell gyógyítani a sebeket, meg kell szüntetni a "koreai betegséget", helyre kell állítani a társadalmi fegyelmet, meg kell bocsátani a 0,8–1,2 millió kisebb bünt elkövetőnek.<sup>33</sup> Meg kell szüntetni azt, hogy 17 országba koreaiak csak állami engedéllyel mehettek, és utána részletes jelentést kellett írniuk arról.

Az új miniszterelnök azt mondta, hogy a kormány egyik fő célja a korrupció megszüntetése.<sup>34</sup>

Az új elnök a demokratizálódási folyamat részét képező korrupció elleni harcot – úgy tűnik – nagyon komolyan veszi. Az új kormány kb. 8.000 tisztviselőtől vagyonnnyilatkozatot kér. Az eredmény: közel 3.000 magasrangú tisztviselőt (top official) elbocsátottak, megrovásban részesítettek vagy letartóztattak. A vagyonnnyilvántartás közlése azt mutatta, hogy 700-nak több, mint 1 millió dollár értékű vagyona volt. Egy esetben a szöuli városi tanács tagjának 40 millió dollár értékű vagyona volt – egy olyan országban, ahol az évi jövedelem 7.000 dollár, nehéz lesz megmagyarázni, hogy a viszonylag alacsonyan fizetett közalkalmazottak hogyan jutottak ilyen felhalmozott jövedelemhez.<sup>35</sup>

A demokratizálódási folyamat egy igen jelentős megnyilvánulása két korábbi elnök Chun Doo Hwan és Roh Te Woo felelősségre vonása, bírósági tárgyalásai. Őket az 1979-es katonai lázadás vezetésével, majd az ezt követő 1980-as Kvanju-i vérengzéssel vádolják. Roh Te Woo-t pedig a megvesztegető pénzek elfogadásával, korrupcióval.

A világon nagyon sok országban korrupció van, a nemzetközi média igen gyakran foglalkozik vele. Korea becsületére válik, hogy merészen elkezdte a komoly harcot ellene.

A diktatórikus módszer egy fontos eleme volt a szakszervezetek állami irányítása, és a sztrájktilalom. 1987 után jelentősen megszaporodtak a sztrájkok, pl. a Hyundai cégnél, mind az autógyár mind pedig a hajógyár részlegnél, 43.000 munkás sztrájkolt. A kormány 30.000 rohamrendőrt sorakoztatott fel a sztrájkolók ellen<sup>36</sup> A rendőrség

<sup>33</sup> Korea Newsreview, 1993. I. 9. 4. p.

<sup>34</sup> Korea Newsreview, 1993. II. 13. 4. p.

<sup>35</sup> BBC rádióadás (angolul) 1993. IX. 12.

<sup>36</sup> IHT 93. VII. 21. 9. p.



kereste az "illegális" sztrájkot szervező 11 szakszervezeti vezetőt. Ezek a tények azt mutatják, hogy a diktatúra nem teljesen szűnt meg.

A szakszervezetek korlátozásának bizonyos fennmaradását mutatja az a tény is, hogy 6.000 tanár tüntetett Szöulban követelvén, hogy helyezték vissza állásukba azon tanárokat, akiket azért bocsátottak el, mert szakszervezeti tevékenységet végeztek.<sup>37</sup>

A más véleményeket nem tűrő, diktatórikus elemek különös macacssággal élnek tovább napjainkban is, ha bizonyos esetek Észak-Koreával vannak kapcsolatban.

A rövidhullámú vételre alkalmas rádiók eladási tilalma marad, mert azzal észak-koreai és kínai adásokat fogni lehet.

A Japánból Észak-Korea érintésével hazatérő dél-koreai idős özvegyasszonyt már a határon várja a rendőrség és börtönbe kísérik, "mert megszegte a nemzetbiztonsági törvényt."<sup>38</sup>

"Dél Koreában több tucat hallgatót bebörtönöztek, mert a néhai észak-koreai Kim Il Sung elnököt dicsérő plakátot helyeztek el és megemlékezést terveztek."<sup>39</sup>

Egy 70 éves dél-koreai férfit 43 évi börtön után szabadon engedtek "öt már évtizedekkel ezelőtt szabadon engedték volna, ha feladja Észak-Korea támogatását. De ütések és kivégzési fenyegetések ellenére, sőt annak ellenére, hogy néznie kellett börtöntársai hogyan halnak meg a kínzások miatt, Kim úr nem adta fel elvét."<sup>40</sup>

Miért ez az elvhűség? Kim-et az bántotta, hogy Dél-Korea visszahelyezte állásaikba a Japán gyarmatosítókkal való kollaborátorokat.

*Összefoglalva:* A világgazdasági és világpolitikai tények azt mutatják, hogy bizonyos helyzetekben a diktatúrának nem reális alternatívája a demokrácia, hanem az anarchia és esetleg polgárháború. Természetesen a demokrácia jobb politikai felépítmény elem de nagy társadalmi-gazdasági feszültségeknél, háborúk, válságok idején, vagy a nagyon elmaradott országok gyors fejlődése érdekében szükség lehet diktatúrára.

Taiwan, Japán, Dél-Korea, Szingapur fejlődési tényei ezt bizonyítják.

A dél-koreai katonai diktatúra jelentős gazdasági fejlődést ért el. A lakosság döntő többsége nem tartotta azt különösen nyomasztónak, hiszen a Konfuciuszi etikán alapuló önkéntes hatalom iránti tisztelet volt a jellemző. Az 1987-tel szükségképp demokratizálódási folyamat kezdődött el, amely azonban megőrzött néhány diktatórikus elemet is.

A dél-koreai diktatúra igazi jelentőségét akkor értjük meg, ha ez ország fejlődését összehasonlítjuk olyan fejlődő országgal, ahol demokrácia volt, de gazdasági fejlődésük lényegesen lassúbb.

---

<sup>37</sup> IHT 1993. XI. 8. 7. p.

<sup>38</sup> IHT 1995. VIII. 1.

<sup>39</sup> IHT 1994. VII. 15.

<sup>40</sup> IHT 1995.

## LÁSZLÓ MAYER

### DICTATORSHIP – DEMOCRACY IN SOUTH KOREA

#### (Summary)

The introductory part of the article provides a short picture of this country's „miraculous" economic development and also the main causes contributing to this development and some social conflict accompanying this.

There are certain socio-economic conditions when the dictatorship is unavoidable, when the alternative would be anarchy or civil war.

In Korea's case three factors should be taken into account. The first: the people's confucian style mentality, obedience to the higher authority. The second: the great social tension directly after the Second world war, when they were close to civil war. The third: the ultra rapid or forced industrialization, when real wage could not keep pace with increase in production for a while.

After 1987 a democratization process begun.

# Die Haftungsordnung des römischen Privatrechts<sup>1</sup>

## I. Die Aufgabe der Forschung und die wissenschaftlichen Prämissen des Themas

1. Die Untersuchung des Haftungssystems einer gegebenen Rechtsordnung ist – wenn wir diesen Ausdruck verwenden dürfen – ein ewiggrünes Thema. Diese Feststellung gilt auch für das römische Recht, selbst wenn uns beinahe 1500 Jahre von der Kodifikation Justinians trennen. Diese Kodifikation bezog sich auf das größte Reich jener Zeit und umfaßte das Rechtsmaterial von mehreren Jahrhunderten. Die Untersuchung des antiken römischen Privatrechts hätte selbst dann eine große geschichtliche Bedeutung, wenn dieses Recht sein Zeitalter nicht überlebt hätte. Da ein großer Teil seiner Institutionen in irgendeiner Form in das Recht der meisten modernen europäischen Staaten übernommen wurde, hat die Erforschung des antiken Rechts sowohl eine geschichtliche als auch eine dogmatische und praktische Bedeutung. Das Entstehen des modernen Europa wäre ohne die griechische Philosophie und ohne das römische Recht der Antike kaum denkbar.

Die Grundfrage der Geltung eines Privatrechtssystems – sowohl des römischen als auch des geltenden – ist das System der Sanktionen. Jedes Rechtssystem schafft sich dadurch Wirkung, daß die die Zuwiderhandelnden mit Sanktionen bedroht. Das Sanktionssystem ist das wichtigste Parameter für die Geltungskraft einer gegebenen Rechtsordnung. In dieser Abhandlung möchte ich dieses Problem untersuchen. Stellt man dieses, die Warenaustauschverhältnisse auf dem höchsten Grade regelnde Sanktionssystem der antiken Welt in seiner geschichtlichen Entwicklung dar, kann man gewisse Folgerungen auch für das geltende Recht feststellen.

Es soll im folgenden eine Synthese der Interpolationenforschung und deren Beurteilung in der Literatur der letzten Jahrzehnten versucht werden. Die sich am Ende des letzten Jahrhunderts und am Beginn dieses Jahrhunderts entfaltende Interpolationenforschung hat die Bewertung des Quellenmaterials grundsätzlich verändert. Infolgedessen wurde die Interpretation bestimmter Haftungsprinzipien auch wesentlich modifiziert. Auf dem Gebiet des Haftungssystems entstand meines Wissens noch keine komplexe Analyse, die die Ergebnisse der neueren Bewertung der Interpolationenforschung ab der Mitte des letzten Jahrhunderts überblickend und

---

<sup>1</sup> Dieser Beitrag wurde vom Verfasser an der SIHDA-Kongress in Miskolc 1991 als Referat vorgetragen. Da die Abhandlung die wichtigsten Ergebnisse einer grösseren Monographie zusammenfaßt und hervorhebt, hat die inzwischen vergangene Zeit nichts der Aussagekraft der Feststellungen genommen.

ausführlich dargestellt hätte. Meiner Meinung nach würde auch die europäische Romanistik die komplexe Bearbeitung dieses Fragenkreises begrüßen.

2. Bei der Präsentation der wissenschaftlichen Vorgeschichte des Themas möchte ich auf die vergangenen Jahrhunderte nicht zurückgreifen. Ich möchte mich auf die Bemerkung beschränken, daß die Interpolationenforschungen in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts all das grundsätzlich veränderten, was man von der justinianischen Kodifikation früher wußte. Die wesentlichste Feststellung davon ist, daß das justinianische Recht nicht das Material eines gegebenen Zeitalters vertritt, sondern die Schichtung von verschiedenen Zeitaltern. Es wurde in diesen Gesetzbüchern nicht nur das Recht des nachklassischen Zeitalters kodifiziert, sondern auch das Rechtsmaterial von früheren Epochen, rückläufig auf 700 Jahre. Die Kompilatoren hätten dieses umfangreiche Material offenbar systematisieren, zusammenpassen sollen. Sie haben deshalb, im Laufe der Arbeit, gewisse Teile weggelassen, gewisse Texte modifiziert, mit Ergänzungen versehen. So ist es für den heutigen Forscher sehr zweifelhaft, was klassisches und was justinianisches Recht davon sei. Dessen Aufklärung fiel der Interpolationenforschung zu. Die Trennung der einzelnen Zeitabschnitte war ein riesiges Ergebnis. Diese Interpolationenforschung wurde aber allmählich übertrieben, so daß am Beginn unseres Jahrhunderts beinahe alles als unsicher beurteilt wurde: Es war das Ergebnis der Tätigkeit von Beseler, Gradenwitz, Albertario, später von Rotondi und Betti. Als Reaktion darauf entfaltete sich allmählich eine viel mäßigere Richtung (Schulz, Seckel, Wieacker, Kaser). Von den ungarischen Forschern schloßen sich Személyi später teilweise auch Marton und Pólay zu den Letzteren. Diese letztere Richtung – wie es mir scheint – behandelt die Quellen maßhaltender, vorsichtiger, und dadurch scheint den wahren Sinn eher anzunähern.<sup>2</sup>

Die Interpolationsforschung berührte keine andere Frage so tiefgreifend, wie die der einzelnen Haftungskategorien. Es entwickelten sich eben deshalb in den verschiedenen Zeitaltern verschiedene Standpunkte in Hinsicht der einzelnen Haftungskategorien. Die am meisten exponierten Fragen waren die Inhaltselemente der custodia – Haftung (entweder subjektiv oder objektiv), das Thema des "periculum est emptoris", die culpa-Stufen, die Gliederung der diligentia, weiterhin ob in dem klassischen Zeitalter das objektive oder das subjektive Haftungsprinzip zur Geltung kam. Diese waren die diskutiertesten Fragen par excellence. Daneben wurden von einigen Autoren auch abweichende Meinungen vertreten, zwar die Quellen von denen ex professo behandelt wurden. Meiner Meinung nach sind die einzelnen Forscher dadurch zu abweichenden literarischen Standpunkte gelangt, daß sie in der Interpolationsforschung abweichende Ansichten vertreten haben.

Die mit der custodia-Haftung<sup>3</sup> verbundene Auseinandersetzung begann im vorigen Jahrhundert aufgrund der Lehre des deutschen Romanisten Hasse, der in der

---

<sup>2</sup> Die betreffende wichtigste Literatur s. vor allem bei G. Beseler, Beiträge zur Kritik der römischen Rechtsquellen I–IV. (Tübingen, 1910, 1911, 1913, 1920.). G. Rotondi, Scritti giuridici II. (Milano 1922). F. Wieacker: Textstufen klassischen Juristen (Göttingen, 1960). M. Kaser, Römische Rechtsquellen und angewandte Juristenmethode (Wien–Köln–Graz, 1986) 112–154. Személyi K., Az interpolatio kutatás módja (Pécs, 1929).

<sup>3</sup> Die herrschende Lehre zur custodia-Haftung, von der meine Meinung abweicht, spiegeln vor allem die folgenden Werke wieder: B. Kübler: Das Utilitätsprinzip als Grund der Abstufung bei der Vertragshaftung bei der Vertragshaftung im klassischen römischen Recht. Fgabe Gierke (1910) 235–275.; F. Schulz: Krit. Viert. 50 (1912) 22–90.; L. Lusignani: La responsabilità per custodia secondo il diritto romano I. (Modena, 1900); De Medio: Caso fortuito e forza maggiore in diritto romano. BIDR (1908) 157ff.; Marton

custodia-Haftung die diligentia in custodiendo sieht. Ihm gegenüber nimmt Baron eine objektive, also von der Schuld unabhängige Aufbewahrungshaftung an. Pernice untersucht die Frage in ihrer geschichtlichen Entwicklung, als er erklärt, daß der custodia-Pflichtige ab dem Ende des republikanischen Zeitalters bis zur Zeit des Kaisers Hadrian unabhängig von der Schuld des custodia-Verpflichteten haftete, von Hadrian ab aber diese Haftung sich in eine Schuldhaftung verwandelte. Die späteren Forscher haben dem Wesen nach diese Ansicht angenommen (so Seckel, Kübler, Schulz, Arangio-Ruiz, Kunkel, Marton, Visky, Rascon, Metro, Ankum), mit der Änderung, daß die diligentia in custodiendo das Produkt des nachklassischen Zeitalters sei.

Lisignani hat – mit der Umkehrung der Frage – gesagt, daß sich die diligentia in custodiendo in dem klassischen Zeitalter durchsetzte, die die Kompilatoren in die bis zu der vis maior ausdehnende objektive Haftung umgestaltet hatten (daran schloßen sich später Del Medio, Mitteis, Krückmann, Rosenthal, Pflüger).

Es sah so aus, daß die vorige Lehre solange zu einer communis opinio geworden ist, bis sich später die Ansicht von Cannata und MacCormack als ein Vermittlungsvorschlag zwischen beiden Standpunkten meldete. Nach Cannata soll die custodia in zwei Bedeutungen verstanden werden: Sie bedeutet einerseits eine Kategorie der Haftung, andererseits die Ausübung einer Aktivität (Sorgfalt) in Verbindung mit der Verwahrung. Kaser teilt im großen und ganzen Cannata's Ansicht. Mit dieser Lehre wurde die Grenze zwischen den custodia-Begriffen, zwischen dem objektiven bzw. subjektiven Inhalt, quasi verwischt. Kaser entwickelte noch den Begriff des "typisierten dolus", der – meiner Meinung nach – hier dahingestellt sein mag. Ob die Regel "periculum est emptoris" nur in dem klassischen Zeitalter zur Geltung kam, ist eine offengebliebene strittige Frage und soll ebenfalls geprüft werden.

Die Ausgestaltung der Stufen der culpa und der diligentia hat – neben dem Fragenkreis "custodia" – die meisten Diskussionen unter den Romanisten ausgelöst.<sup>4</sup>

---

G.: Felelősség custodiáért. MJSZK (Budapest, 1924) 16.; L. Mitteis: Grundzüge und Chrestomathie der Papyruskunde 2.1. (1912) 259 Anm. 3; V. Arangio-Ruiz: Responsabilita contrattuale in diritto romano<sup>2</sup>. (Napoli, 1933) 62ff.; I. Luzzatto: Caso fortuito e forza maggiore (Milano, 1938) 125ff. und BIDR 63 (1960) 47ff.; C. A. Cannata: Ricerche sulla responsabilita contrattuale nel diritto romano I. (Milano, 1966) 23ff. Vgl. zuletzt A. Doll: Von der vis maior zum höheren Gewalt (Frankfurt am Main–Bern–New-York–Páris, 1988) 49ff., 56ff.; A. Metro: Custodiam praestare. LABEO 13 (1967) 60ff.; G. Marton: Custodia, Bonus pater familias. RIDA<sup>3</sup> (1949) 177ff., AcP 162 1/2 Heft 6ff.; G. Mac Cormack: Periculum. SZ 96 (1979) 157ff., weiterhin SZ 89 (1972) 149ff.; M. Kaser: Die actio furti des Verkäufers. SZ 96 (1979) 99ff. Vgl. noch P. Voci: Diligentia, custodia, culpa. SDHI LVI (1990) 71ff.; M. Kaser: RPR I<sup>2</sup> S. 507 Anm. 27, weiter SZ 99 (1982) 251 Anm. 11; R. Robaye: L'obligation de grade Eassai sur la responsabilité contractuelle en droit romain (Bruxelles, 1987) 18ff.; Van den Breghe: Custodia and furtum pignoria. St Sanfilippo I. (Milano, 1982) 601ff. Eine andere Meinung vertritt H. Ankum: Furtum pignoris und furtum fiducia im klassischen römischen Recht. RIDA<sup>3</sup> 26 (1979) 134. Die inhaltliche Elemente der custodia untersuchte vor kurzem umfassend R. Knüttel: Die Haftung für Hilfspersonen im römischen Recht. SZ 100 (1983) 411ff. Eine gute Zusammenfassung der oben geschilderten Ansichten der Romanistik s. in H. Honsell–Th. Mayer–Maly–W. Selb: Römisches Recht (1987) 233ff., das letzte zusammenfassende Bild findet man bei R. Zimmermann: The Law of Obligations. (Cape Town–Wetton–Johannesburg, 1990) 193ff.

<sup>4</sup> J. Hasse: Die culpa des römischen Rechts (Bonn, 1838); C. A. Cannata: Per lo studio della responsabilita per colpa nel diritto romano classico. (Milano, 1967–1968) und M. Talamanca: Colpa civile (Milano, 1960); V. Arangio-Ruiz: Resp<sup>2</sup> 264; W. Kunkel: Diligentia. SZ 45 (1925) 338ff., und SZ 49 (1929) 158ff.; G. Marton: Un essai de reconstruction du development probable du systeme classique romain de responsabilita civile. RIDA<sup>3</sup> (1949) 178ff.; K. Visky: Az antik római felelősségi rendszer 70ff.; W. Buckland: Diligens pater familias. St. Bonfante II. (Milano, 1930) 86–108.; G. Marton: Bonus pater familias. Felelősség custodiáért. A klasszikus római felelősségi rendszer elszubjektivizálódása [RIDA<sup>3</sup> (1949)] analysiert das

Zum Zeitpunkt der Gliederung der culpa lata und der culpa levis sind drei Meinungen zu zitieren: Die meisten (Kunkel, Arangio-Ruiz, Mitteis, Személyi, Nörr, Cannata) vertreten die Meinung, daß diese Gliederung der culpa das Produkt des nachklassischen Zeitalters sei. Andere aber sehen es so, daß die Wurzeln der Gliederung schon in dem klassischen Zeitalter erschienen, aber erst in dem nachklassischen Zeitalter zu selbständigen Stufen geworden seien (Visky, Kübler, Kaser). Die Anhänger des dritten Standpunktes sind der Ansicht, daß diese Gliederung als eine besondere Stufe des Haftungsmaasses bereits in dem klassischen Zeitalter zu finden sei (Marton, Buckland, Guarino, MacCormack).

Die bedeutendsten Ansichten bezüglich des diligens paterfamilias können ebenfalls in drei Kategorien eingereiht werden. Kunkel und Arangio-Ruiz folgend wurde die Meinung formuliert, daß diese Begriffe die Produkte des nachklassischen Zeitalters seien, also in dem nachklassischen Zeitalter in der Achse der Haftung für culpa und diligentia standen. Mehrere Verfasser (so besonders Kübler, Kaser, Cannata, Talamanca) neigen dazu, daß die diligentia oder mindestens ihre Wurzeln bereits in dem klassischen Recht bekannt waren, sie aber sich in dem nachklassischen Zeitalter weiterentwickelten. Nach der Meinung von Buckland, Marton und Visky sei die diligentia als Haftungsbegriff schon zur Geltung gekommen, dessen Maß die Diligenz des diligenten paterfamilias gewesen sei. Über der Kategorie des diligenten paterfamilias erschienen vielerlei Vorstellungen. Der allgemeinen Auffassung nach war diese Konzeption ein aus der griechischen Philosophie genommenes Idealbild. Ähnlicherweise liefen viele Diskussionen über der Bedeutung der diligentia quam in suis rebus in den verschiedenen Haftungsstufen. Die verschiedenen literarischen Standpunkte sind ziemlich weitverstreut.

Nach ihrem Standpunkt über den einzelnen Haftungskategorien haben die Autoren die Haftungsordnung der verschiedenen Zeitaltern unterschiedlich beurteilt. Nach der communis opinio gelang das römische Recht von einer ursprünglichen objektiven Haftungsordnung schrittweise zu einer subjektiven Haftungsordnung unter der Regierung des Kaisers Justinian. Die einzelnen Verfasser beurteilen aber den Zeitpunkt des Übergangs etwas widersprüchlich. In dem archaischen Zeitalter setzte sich – der Meinungsmeinung gemäß – die Erfolgshaftung durch. (Kasers Konzeption mit der typisierten dolus malus widerspricht aber dieser Theorie).<sup>5</sup> Mit dem vorklassischen Zeitalter beschäftigten sich die Verfasser nur nebensächlich; sie gaben kein einheitliches Bild und untersuchten eher einzelne Entwicklungsschritte (Visky, Lübtow, Schipani). Unter dem Einfluß von Arangio-Ruiz und Kunkel hat sich die Meinung durchgesetzt, daß in dem klassischen Recht eine objektive Haftungsordnung herrschte. Diese Ansicht wurde auch durch die bekannten ungarischen Romanisten Marton und Visky vertreten. Neuerdings neigen einige (besonders Kaser und Mac Cormack) zu der Feststellung, daß bereits in dem Haftungssystem des klassischen Zeitalters die Haftung für dolus und culpa zur Geltung kamen. Es wurden deshalb auch subjektive Elemente bei der Verantwortung berücksichtigt.<sup>6</sup> Am wenigsten wurde über die Beurteilung des

---

Problem ausführlich; F. De Robertis: Culpa et diligentia nella compilazione giustiniana. Studi Betti II. (Milano, 1962) 359. és k.

<sup>5</sup> M. Kaser, Typisierter dolus im altrömischen Recht. BIDR<sup>4</sup> (1962) 79ff.

<sup>6</sup> V. Arangio-Ruiz, Resp<sup>2</sup> 121ff. W. Kunkel: Diligentia SZ 45 (1925) 166ff. U. von Lübtow: Untersuchungen zur lex Aquilia de damno iniuria dato. (Berlin, 1971) 140ff. S. Schipani: Responsabilità ex

nachklassischen Zeitalters diskutiert. Wenn auch die Meinungen der einzelnen Verfasser in Detailfragen verschieden sind, sind sie dennoch darüber einig, daß in diesem Zeitalter die Haftung ganz und voll auf der Schuld beruhte, zunächst einmal unter dem Einfluß des christlichen Zeitgeistes. Die moderne, umfassende Bearbeitung der Haftungsordnung des römischen Privatrechts stammt von Arangio-Ruiz (1929). Jüngstens erschien das Buch von De Robertis (*La responsabilit  contrattuale* I. 1981, II. 1982), in einigen Teilfragen (*dolus*, *periculum*, *custodia*) erschienen zahlreiche monographische Bearbeitungen. Die umfassende Bearbeitung des Problems wurde auch durch die Ergebnisse dieser Forschungen betrieben.

## II. Die Forschungsmethode

Bei der Herstellung dieser Abhandlung versuchte ich die spezielle, aber doch grundlegende Methode der Forschung des römischen Rechts anzuwenden. Ich habe nämlich alle Feststellungen, Schlüsse aus der Exegese der originellen Quellentexte abgeleitet, wozu ich natürlich auch die Fachliteratur berücksichtigte. Bei der Untersuchung der lateinischen Texte habe ich großes Gewicht auf die Anwendung der Methoden der Interpolationsforschung gelegt, ohne dies hätte ich ja meine Feststellungen für den Zeitpunkt der Entwicklung der einzelnen Institutionen kaum realistisch ausarbeiten können.

Bei der Untersuchung einiger Zeitalter konnte ich die Freilegung der Änderung der wirtschaftlichen Sph re, der gesellschaftlichen Verhältnisse als grundlegend ansehen. Das Recht, als ein Teil des Überbaus, richtete sich eng nach den Änderungen des wirtschaftlichen, gesellschaftlichen Lebens. Die Entwicklung des Rechtssystems wurde durch die wirtschaftlichen Änderungen herbeigeführt. So können wir erst in Kenntnis dieser entscheidenden Feststellungen über das Recht Aussagen treffen. Die Kenntnis des kulturellen Lebens, der politischen und staatlichen Einrichtungen der gegebenen Gesellschaft sind auch nicht weniger wichtig. Wir können nur in Vorkennntnis dieser Kategorien zur Gedankenwelt der antiken Welt näher geraten. Wenn wir nicht in der Lage sind diese wirtschaftliche, politische, kulturelle Sph re kennenzulernen, können wir die originalen Quellentexte nie verstehen. Wir betrachten das Rechtsmaterial der einzelnen Zeitalter im Spiegel des zeitgenössischen kulturellen Lebens. Dadurch hat man mehr Chance, die Denkungsweise und die Systembildung der antiken Juristen, die in ihren Entscheidungen zu erkennen sind, besser zu verstehen. Obwohl wir nicht ganz frei von der Dogmatik des modernen positiven Rechts denken können, ist unsere Aufgabe jedoch die Dogmen zu vermeiden, um die kasuistisch denkenden antiken Juristen folgen zu können. Da das zur Verfügung stehende Quellenmaterial sehr reich und unsere Fragestellung sehr komplex ist, müssen wir uns bei den einzelnen Rechtseinrichtungen auf das wichtigste beschränken (*non multa sed multum*).

---

lege Aquilia (Torino, 1969), M. Kaser: *Das römische Privatrecht* I<sup>2</sup> (München, 1971) 502ff. G. Mac Cormack: *Custodia and Culp *. SZ 89. (1972) 149ff. G. Marton: *RIDA*<sup>3</sup> (1949) 190ff.

### III. Die neuen wissenschaftlichen Ergebnisse der Abhandlung

1. Wir haben oben schon darauf hingewiesen, daß die Bearbeitung dieses besonders wichtigen Problemkomplexes seit dem Werk von Arangio-Ruiz (abgesehen von De Robertis) auf sich schon seit langem warten läßt. Einige Institutionen des Haftungssystems wurden zwar immer wieder eingehend bearbeitet, es entstand aber keine umfassende Monographie. Bei der Bearbeitung der schuldrechtlichen Themen haben die meisten Verfasser auch einen Teil der mit der Haftung verbundenen Rechtseinrichtungen berührt. Es gaben viele, die sich mit dieser Frage beschäftigten, die Ausarbeitung des Themas in ihrer Komplexität ist aber unterblieben. Dadurch kann eine umfassende Untersuchung als neuartig bezeichnet werden, wenn auch in Detailfragen bereits fast zu viele Werke erschienen sind. Diese Feststellung bezieht sich sowohl auf die einheimische als auch auf die internationale Romanistik, mit besonderer Rücksicht darauf, daß die ungarischen Forscher des Haftungssystems des antiken römischen Rechts (zunächst einmal Marton und Visky) die römischrechtliche Literatur mit bedeutenden Ergebnissen bereichert haben. Neuartige Feststellungen, die sich auf das Ganze eines gegebenen Zeitalters Bezug nehmen, können auch durch die Anwendung der erreichten Teilergebnisse erzielt werden.

2. Nach den drei Gesetzen der archaischen Zeit (Zwölftafel, *leges regiae*, *lex Aquilia*) kann man feststellen, daß die Vorsätzlichkeit selbst in diesem Zeitalter schon bekannt war, aber nicht die Grundlage der Haftung bildete. Eine Differenz zwischen dem vorsätzlichen und unvorsätzlichen Verhalten ist höchstens in dem Maß der Strafe zu erkennen. In diesem Zeitalter waren Sanktion und Schadenersatz voneinander noch nicht getrennt. Die Grundlage der Haftung für den Schaden ist immer ein Delikt. Einige Delikte können nur absichtlich begangen werden, weil die Absicht mit dieser Begehungsweise eng verbunden ist. Deshalb nimmt Kaser an, daß die Absichtlichkeit bei diesen Handlungen typisiert wurde, daß sie also bei diesen Handlungen schon im voraus für ein begriffliches Element gehalten wurde. Daraus schließt er, daß bei allen anderen strafbaren Handlungen ebenso nur die Absichtlichkeit bewertet wurde. Die Quellen haben aber uns von dem Gegenteil überzeugt (es wird auch die Begehung ohne Absicht, den Täter im Kindesalter, im Falle von Tierschäden den Eigentümer, im Falle von *iniuria* alle Verhaltensweisen bestraft). So kann die Konzeption des typisierten *dolus malus* nicht akzeptiert werden. Besonders bedeutend ist in dieser Hinsicht der zweite Artikel der *lex Aquilia*, bei welchem die Grundlage der Klage das Verhalten ist. Bei dem ersten und dem dritten Artikel spricht das Gesetz nicht von Fahrlässigkeit, obwohl die *iniuria* auch fahrlässig begangen werden kann. Bei den Tatbeständen hingegen, die nur absichtlich begangen werden können, wird der Arglist hervorgehoben. Dieser logische Widerspruch kann man nur dadurch lösen, wenn man annimmt, daß bei einer Sachbeschädigung nur das rechtswidrige Ergebnis geprüft wurde. Zweifellos erscheint in einigen Fällen, wo nur das rechtswidrige Ergebnis untersucht wurde, die Absichtlichkeit (bei Tötung, beim Verfahren des *Adstipulators*). Die Grundlage der Haftung ist aber das Ergebnis, das mit der Tat in einem kausalen Zusammenhang steht. In zwei Fällen haben sie nicht einmal die Kausalität verlangt. Die Haftungsfolgen traten allein aufgrund des rechtswidrigen Ergebnisses (im Falle der Tierschäden, des *furtum conceptum*) oder des Rechtsverhältnisses des Eigentümers ein. Hier können wir von



einer reinen Erfolgshaftung sprechen. In den anderen Fällen (im allgemeinen) können wir von einer auf Kausalität beruhenden Erfolgshaftung sprechen.

Selbst diese auf dem Kausalzusammenhang beruhende Erfolgshaftung primitiver Form (reine Erfolgshaftung) war aber nicht einheitlich. In Spuren kann man auch die Berücksichtigung des absichtlichen Elements nachweisen.

3. Die dynamischste Entwicklung des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens in Rom fällt auf das vorklassische Zeitalter. In dieser Epoche wurden die Voraussetzungen der Marktwirtschaft, der massenhaften Entwicklung der Warenaustauschverhältnisse entstanden. Der entwickelte Warenverkehr zog Änderungen auch in dem Rechtssystem nach sich. Roms kulturelles Leben erlebte ein Aufblühen unter dem Einfluß der hellenistischen Kultur, besonders unter dem Einfluß der griechischen Philosophie. Ein glückliches Zusammentreffen der griechischen Philosophie und der praktischen römischen Denkweise erzeugte eine juristische Denkweise, die in der zeitgenössischen bzw. in der klassischen Rechtswissenschaft gipfelte. Diese juristische Kultur hat die Regelung der entwickelten Warenaustauschverhältnisse auf dem nächsten Niveau gelöst.

Den ersten Schritt bedeutete die Erscheinung der bona fides, die zum Durbruch der auf der Erfolgshaftung aufgebauten Regeln des alten Rechts führte. Die Rechtswissenschaft hat den Inhalt der Rechtsinstitute nach den Maßstäben der bona fides umformuliert, damit sie den Bedürfnissen des Alltagslebens entsprechen. Ab dem 2. Jh.v.Chr. wurden die Parteien bei den formfreien Verträgen nur für ihr absichtliches Verhalten verantwortlich gemacht. Dieses Prinzip wurde dann, in der Form der exceptio doli, am Anfang des 1. Jh.v.Chr. auch auf die stricti iuris Verträge ausgedehnt.

Im Falle der außervertraglichen Schäden (lex Aquilia), ebenfalls unter dem Einfluß der bona fides, wurde die Erfolgshaftung durch den dolus abgelöst. Ab dem Ende des 2. Jh.v.Chr. erschien – mit der Vermehrung der fahrlässigen Schadensverursachungen – auch die Haftung für culpa. So kam die reine und völlig schuldhaftige Haftung bei den Tatbeständen der lex Aquilia am Ende der Republik zur allgemeinen Geltung. Der Begriff der culpa hat die Jurisprudenz der veteres in der Form der sog. culpa Aquiliana gestaltet. Die Haftung für culpa begann schon zu dieser Zeit auch im Vertragsrecht Fuß zu fassen, aber nur bei den formfreien Verträgen. Unter culpa verstanden die Juristen die Versäumung der zumutbaren Sorgfalt. Im allgemeinen folgerten sie aus den Umständen des Falles, und nicht aus einer allgemeinen Richtlinie, auf das Fehlen der erwarteten Sorgfalt.

4. Gegenüber der herrschenden Lehre möchte ich den Standpunkt vertreten, daß die Rechtsgelehrten nach der Erscheinung des dolus und der culpa zwischen Rechtswidrigkeit und Schuld unbedingt unterscheiden konnten, wenn auch nicht immer den heutigen Distinktionen gemäß. Alle Schädigungen sind rechtswidrig, wenn aber der Täter nur für dolus und für culpa verantwortlich ist, für die schuldlosen Schaden aber nicht, dann bedeutet es, daß zu dieser Zeit im Denken der Juristen die Rechtswidrigkeit von der Schuld gelöst wird. Die Rechtswidrigkeit begründet die Pflicht für den Schadenersatz allein noch nicht. Dazu ist auch die Schuld (dolus oder culpa) notwendig.

5. Am Ende der Republik kann man bei den Juristen bereits die Verwendung des Begriffs des Zufalls feststellen. (Die herrschende Lehre vermutet dies im allgemeinen erst im nachklassischen Zeitalter.) Man liest vom Begriff der vis maior oder casus maior, die

als unüberwindliche höhere Gewalt verstanden wird. Damit verbunden meldet sich der Begriff des *periculum*; und, wenn auch nur vereinzelt, der der *custodia*-Haftung. Die Begriffe des *dolus*, der *culpa*, der *vis maior* sind bei Q. Mucius und Servius umschrieben. Dies folgt offensichtlich daraus, daß diese beiden unter dem Einfluß der aristotelischen Philosophie standen und die in ihrem Zeitalter allgemein gewordenen Begriffe selbst definierten. Diese Juristen unterscheiden schon zwischen Haftung und Gefahrtragung. Die *custodia*-Haftung finden wir nur in einem engen Kreise der Rechtsfälle: Beim *Commodat* und Kauf. Man kann also darauf folgern, daß die *custodia*-Haftung am Ende des Zeitalters zwar erscheint, zur allgemeinen Geltung aber erst im klassischen Zeitalter gelangt. (Nach Cannata war übrigens diese Haftungsart noch keine *custodia*-Haftung. Von einer *custodia*-Haftung können wir seiner Ansicht nach erst ab dem Zeitalter des Kaisers Hadrian sprechen. Mit seiner Meinung möchte ich mich jetzt nicht auseinander setzen. Siehe dazu ausführlicher meine Monographir zum römischen Haftungssystem).

6. Zusammenfassend kann man folgendes feststellen: Nach der objektiven Haftungsordnung des archaischen Rechts hat sich am Ende der Republik – mit der Ausnahme der Tierschäden – eine reine Schuldhaftung entwickelt. Im Vertragsrecht haben die *stricti iuris* Verträge ihren – die uralten objektiven Haftungsprinzipien noch widerspiegelnden – Charakter beibehalten, und zwar mit der Beschränkung, daß die Parteien bei diesen Verträgen für die mit *dolus* herbeigeführten Schäden jedenfalls haften mußten. Bei den formfreien Verträgen galt als Haftungsgrundlage der *dolus* oder die *culpa*. In einigen Fällen der Aufbewahrungsverhältnisse erscheint die *custodia* mit ihren objektiven Kriterien.

Diese Erscheinungen zeigen, daß die rasche Entwicklung des vorklassischen Rechts auch auf dem Gebiet der Haftung entscheidende Veränderungen mit sich brachte. Anstatt der objektiven Haftung des archaischen Rechts wurde ein System vermischten Charakters ausgestaltet, wo die Geltung der Verschuldensprinzipien entscheidend war. Daneben sind aber in mehreren Rechtsverhältnissen auch die Spuren einer objektiven Haftung zu finden (*custodia*-Haftung, Tierschäden). Es beweist, daß innerhalb eines Haftungssystems die subjektiven und objektiven Prinzipien gut nebeneinander existieren können. Die hier von mir skizzierte Haftungsordnung – mit mehr subjektiven Grundlagen – entspricht nicht der heutigen *communis opinio* der Romanistik (vgl. zunächst einmal die Ansichten von Arangio-Ruiz, Kunkel, Marton, Luzzatto). Die meisten Verfasser schreiben die Ausarbeitung einer auf dem Verschulden liegenden Haftungsordnung dem klassischen oder dem nachklassischen Zeitalter zu.

7. Das wirtschaftliche Leben entwickelt sich in der klassischen Zeit weiter, sie steht trotz seinen Gegensätzen in voller Blüte, der Warenverkehr wird nach den Blutgewittern der Bürgerkriege immer größer. Roms geistiges Leben erreicht seinen Höhepunkt in der Periode der "*pax Romana*". Rom besaß den ersten Platz in der Welt in den militärischen und wirtschaftlichen Beziehungen, die *urbs* ist aber auch zu einem kulturellen Zentrum des Reiches geworden. Es entstand eine geistige Elite, zu der auch die römische Juristen gehörten. Aus diesem geistigen Leben hohen Niveaus wuchs die Rechtskultur aus, die geeignet war, das prachtvolle römische Recht aufzubauen. Die hoch qualifizierten Juristen des Zeitalters haben das entwickeltste Warenaustauschrecht der antiken Welt ausgebaut, das den sozialen Bedürfnissen seiner Zeit voll entsprach.

8. Das Haftungssystem der klassischen Zeit ist – wie auch seine wirtschaftliche Grundlage – eine direkte Fortsetzung der Haftungsordnung des vorklassischen Zeitalters. Am Ende der Republik entwickelte sich die Haftungsordnung in eine subjektive Richtung, die aber auch von objektiven Elementen durchflochten war. Diese befestigte sich in der klassischen Zeit weiter. Die Haftungsbegriffe wurden weitergegliedert. Offensichtlich vervollständigte sich das System. Im Mittelpunkt dieser Haftungsordnung steht neben dem *dolus* die *culpa*. Daneben wurde die *custodia*-Haftung mit ihrer objektiven Innalt völlig ausgearbeitet. Der Begriff der *vis maior* wurde klar formuliert, ebenso ihre Fall-Typen und ihre Rolle in der Haftungsordnung. Die Pfeiler der Haftungsordnung sind in dem klassischen Recht: *dolus*, *culpa*, (*diligentia*), *custodia*, *vis maior*.

Die Grundlage der Haftung war im Verkehrsleben allgemein das Verschulden, aber auch die Rechtsverhältnisse, die unter die objektive Haftung fielen, konnten nicht außer acht gelassen werden. In der Haftungsordnung der klassischen Zeit wirkten sie als subjektive und objektive Haftungselemente gut nebeneinander. Das allgemein akzeptierte Prinzip (Arangio-Ruiz, Schulz, Kunkel, Marton, Luzzatto, Visky), daß im klassischen Recht eine objektive Haftung galt, müssen wir nach den Ergebnissen unserer Untersuchungen nicht mehr teilen. Lehnt man die übertriebenen Interpolationsverdachte ab, kann man die im Grunde genommen auf *dolus* und *culpa* beruhende Haftungsordnung anerkennen. Ich betrachte den *dolus* und die *culpa* als Haftungskategorien subjektiven Inhalts. Dies bezieht sich auch auf die *culpa*-Stufen. Wenn die Juristen eine *culpa*-Stufe aufgrund der Kriterien zu beschreiben versuchten (z.B. das Maß der Sorgfalt des *diligens pater familias*), bedeutete dies noch keine objektive Haftung. Diese war eine auf Verschulden ruhende Haftung, selbst wenn es objektiv vorgeschrieben war, was für eine Diligenz erfordert wurde.

9. Bei der Gestaltung der Haftungsprinzipien hatte die Anwendung der Begriffe der *bona fides* und der *utilitas* eine entscheidende Bedeutung. Die Rechtsgelehrten erwogen bei jeder Entscheidung, was für ein Verhalten der *bona fides* entspreche, weiterhin was für einen Nutzen die Parteien aus dem Vertrag ziehen. So haben sie den Maßstab der Haftung (im Gegensatz zu den Ansichten von Kunkel) nicht auf der Grundlage der Moral bestimmt, sondern das berücksichtigt, welche Partei aus dem Vertrag Nutzen hatte. Dementsprechend haben sie versucht, in den Rechtsverhältnissen – in der proportionalen Lage der Vorteile und Schäden – ein Gleichgewicht zu schaffen, um zu einer Ordnung gelangen zu können.

10. Mit dem Entstehen der *bonae fidei iudicia* konnten die maßgebenden Haftungsprinzipien auch bei den *stricti iuris* Verträgen nicht außer acht gelassen werden. So kam am Ende der Republik auch bei den Stipulationsgeschäften die Haftung für *dolus* zur Geltung. Später, ab der Mitte des 2. Jh., wurde diesem folgend auch bei der *stipulatio* die Haftung für *culpa* eingeführt. (Die *communis opinio* vertritt eine andere Meinung). Dies entsprach dem Geist des Zeitalters. Es ist nämlich schwer denkbar, daß identische Lebensverhältnisse in Verträgen verschiedener Form nur wegen der Außerlichkeiten verschiedenartig geregelt worden wären. Es soll auch dem Ausdruck "*sine culpa stipulatoris*" eine eben so große Bedeutung zugeschrieben werden, wie der "*actio de dolo*". Daraus folgt, daß auch bei den *stricti iuris* Verträgen, wie bei den Stipulationsgeschäften eine völlig auf Verschulden ruhende Haftung zur Geltung kam. Zur Grundlage der Haftung ist sowohl bei den *bonae fidei* als auch bei den *stricti iuris*

Verträgen ab Ende des 2. Jh. das schuldhafte Verhalten geworden, auf allen Gebieten des Verkehrslebens.

11. Meines Erachtens ruht die culpa-Haftung vor allem nicht auf der christlichen Ideologie, sondern eher auf dem bona fides-Prinzip des Verkehrslebens und auf dessen Begleitgedanken, auf der utilitas. Die culpa-Haftung ist kein Produkt einer spekulativen Tätigkeit, sondern die Frucht des praktischen römischen Denkens. Das Verkehrsleben kann ohne Sorgfalt (*diligentia*) nicht abgewickelt werden. Es liegt auf der Hand, daß die Diligenz des *pater familias*, der auf allen Gebieten der römischen Gesellschaft eine so wichtige Rolle spielte, als ein entscheidendes Maß in das Verkehrs- und Rechtsleben schon in dem Zeitalter des klassischen Rechts eingeführt wurde. Die Sorgfalt des *diligens pater familias* ist kein Produkt der Philosophie (anders Kunkel, Arangio-Ruiz, Kaser),<sup>7</sup> sondern das Ergebnis der praktischen römischen Denkungsweise. Wenn jemand in seinen Geschäften umsichtig umgeht, kann man von ihm das Einhalten der Prinzipien der bona fides und der erwarten. Diese gesteigerte Diligenz kann nach dem Beispiels des Alltagslebens mit der Tätigkeit des *diligenten pater familias* in seinen eigenen Geschäften verglichen werden.

Die Sicherheit des Verkehrslebens, die Geltendmachung des Gedankens der utilitas zog in der klassischen Zeit die Ausgestaltung der culpa-Stufen nach sich. Diese culpa-Gliederungen sind auch keine Ergebnisse eines spekulativen Denkens, sondern sie scheinen eher praktische Gebilde zu sein, die sich nach den Lebensverhältnissen richten. Schon im 1. Jh. finden wir Quellen, die die Geiderung der culpa bestätigen. Für die kasuistisch denkenden römischen Juristen war die griechische Philosophie nur ein Mittel, um die von dem täglichen Verkehrsleben erzeugten Rechtsprobleme parktisch zu lösen.

12. Bereits in der klassischen Zeit erschienen gewisse Synonyme für die culpa: die *imperitia*, die *infirmetas*, die *negligentia*. Diese Begriffe drückten immer eine spezielle Art der Fahrlässigkeit aus. Die Quellen verwenden das Wort *diligentia* am meisten als den Gegensatz der culpa (d.h. Sorgfalt). Von der herrschenden Lehre (s. Kunkel, Nörr, D Robertis) abweichend würde ich es damit erklären, daß die *diligentia* im klassischen Recht bereits bekannt war. Es war sogar schon der Ausdruck "*diligentia quam suis*" verwendet. Dieser bezeichnete immer den Maß einer erwartbaren Sorgfalt. In dem klassischen Recht war die Sorgfalt des *diligenten pater familias* immer mit diesem Ausdruck bezeichnet, und dies war auch eine spezielle Richtlinie für eine Person, von der eine Sorgfalt verlangt war, die sie in ihren eigenen Geschäften im allgemeinen nicht zeigte. Nach der vorklassischen Vorgeschichte wurde schon in diesem Zeitalter die Haftungskategorie für eine dritte Person gestaltet (mit nicht antik-römischen Ausdruck: culpa in eligendo), die zwar eine objektive Farbung zeigte, dennoch eine Art der Fahrlässigkeit (einen Leichtsinns) in der Auswahl dieser Person voraussetzte.

13. In dieser auf Verschulden beruhenden Haftungsordnung funktionierte auch die custodia-Haftung sehr wohl. Wir finden in den Quellen zahlreiche Fälle, in denen die Grundlage der Haftung eine von der Schuldhaftigkeit unabhängige Tatsache war. Hier sollte man die übernommene Sache in unversehrt zurückgeben. Wenn dies nicht

---

<sup>7</sup> W. Kunkel: SZ 45 (1925) 341ff.; V. Arangio-Ruiz: Resp<sup>2</sup> 28, 65.; D. Nörr: Die Fahrlässigkeit im byzantinischen Vertragsrecht. (München, 1960) 35ff. und M. Kaser RPR I<sup>2</sup> 152.

geschah, mußte die Partei haften, unabhängig davon, ob er bei der Aufbewahrung schuldig war oder nicht. Die inhaltlichen Elemente der custodia-Haftung wurden zur Zeit des Labeo ausgearbeitet. Der Aufbewahrer sollte mit der größten Sorgfalt verfahren, um selbst keinen Schaden zu erleiden. Sein Verfahren wurde aber – um die Schwierigkeiten zu vermeiden – nicht untersucht. So probierte man den Aufbewahrer eben mit der Einrichtung der Erfolgshaftung zur Entfaltung der größten Sorgfalt zu nötigen.

14. Gaius, Ulpian und Paulus definieren die vis maior als ein Zufall, dem zu widerstehen unmöglich ist. Daraus folgt, daß die Juristen auch Fälle von solchem casus gekannt haben, dem zu widerstehen möglich war. Bei der custodia-Haftung kann man feststellen, daß die Zweistufigkeit des casus schon im klassischen Recht vorhanden war. In Labeos Texten findet man am Anfang des klassischen Zeitalters die Formulierung, die die vis maior als Befreiung von der Haftung erläutert. In dem justinianischen Recht hätte nämlich keinen Sinn mehr gehabt, die casus-Stufen auszuarbeiten, weil zu jeder Zeit die in objektivem Sinn genommene custodia-Haftung nicht mehr gebräuchlich war.

15. Die Juristen verwendeten das Wort periculum in mehreren Bedeutungen. Sie sprachen von der Gefahr bei der Aufbewahrung und von der Gefahr der durch vis maior herbeigeführten Schäden. Die Regeln der vis maior-Schäden sind mit den Haftungsregeln eng verbunden. Die römischen Juristen haben die Gefahrtragsregeln und die allgemeinen Haftungsregeln auseinandergehalten: Die Gefahrtragsregeln wurden von ihnen quasi als Ergänzungen der Haftungsregeln angesehen. Die Gefahrtragung hat besonders bei der emptio venditio und bei der locatio conductio eine große Bedeutung gehabt. Bei den anderen Verträgen scheint die Prüfung der Gefahr nicht so interessant zu sein: Man kann sie von den Haftungsregeln kaum unterscheiden. Die Regeln der Gefahrtragung wurden von der Schuld der betroffenen Parteien unabhängig festgestellt, mit Rücksicht auf die utilitas und andere Prinzipien. Diese waren Schadensausgleichregeln objektiven Charakters.<sup>8</sup>

16. Ich möchte hier den Standpunkt vertreten, daß bereits das klassische Recht alle Haftungsbegriffe kannte, die später in den justinianischen Gesetzbüchern zu finden sind. Würde man dies verneinen, so müßte man die casus-Fälle der Klassiker als leere Beispiele beurteilen, die erst durch die Kompilatoren mit Inhalt gefüllt worden wären. Diese Ansicht gilt heute als überholt. Das Haftungssystem des klassischen Rechts stand größtenteils auf dem Basis des Verschuldens, in dem aber teilweise auch objektive Haftungselemente zu finden sind (die Regeln der custodia, Thierschäden, Gefahrtragung).

17. Im nachklassischen Zeitalter melden sich gewisse Doppelercheinungen auf dem Gebiet der Wirtschaft. Während in den westlichen Teilen des Reiches die

---

<sup>8</sup> Zum Thema der Gefahrtragung könnte man vor allem die folgenden Arbeiten nennen: J. Miquel: *Periculum locatoris*. SZ 81 (1964) 164ff.; F. Schulz: *Classical Roman Law*. (Oxford, 1951) 584ff.; E. Betti: *Zum Problem der Gefahrtragung bei zweiseitig verpflichtenden Verträgen*. SZ 82 (1965) 18 Anm. 1; *Honsell-Mayer-Maly-Selb*: R.R. 326; M. Kaser: SZ 74 (1957) 189; R. Röhle: *Problem der Gefahrtragung im Bereich des römischen Dienst- und Werkvertrag*. SDHI 34 (1968) 206ff.; E. Alson: *LABEO* 12 (1966) 324; E. Betti: SZ 82 (1965) 14ff.; P. P. Parpaglia: *Vitia ex ipse re*. (Milano, 1983) 27 Anm. 1. Die Autoren vertreten abweichende Meinungen zum Thema von labes, vitium soli und dem Inhalt des vitium operis. Zimmermann: *The Law of Obligations* (Cape Town-Wetton-Johannesburg, 1990.) 405 bringt eine gute Zusammenfassung.

Verbreitung der Naturalwirtschaft, die völlige Umwandlung der Produktionsordnung zu beobachten ist, blüht hingegen in den östlichen Teilen weiterhin die Warenproduktion, die Geldwirtschaft. In den rechtlichen Hochschulen der östlichen Teile des Reiches wird der Unterricht des römischen Rechts auf einem hohen Niveau betrieben. Unter dem Einfluß der christlichen Ideologie werden die Schuldmomente auch innerhalb der Haftungsordnung in erhöhtem Grade berücksichtigt. Das klassische Recht blieb dadurch in dem östlichen Teil des Reiches bis zuletzt in Geltung als geltendes, positives Recht. Dessen Folge war, daß die justinianische Kodifikation ein auf wirklichem sozialem Fundament beruhendes, überwiegend geltendes Rechtsmaterial zusammenfasste.

18. Unter dem Einfluß der christlichen Ideologie veränderten sich in dem Haftungsrecht die inhaltlichen Elemente der custodia-Haftung. Es wurde von dem Sorgfalt verlangt, und zwar eine solche Sorgfalt unter den gegebenen Umständen, die von dem diligentissimus pater familias zu erwarten ist. Wenn der Kontrahent so verfuhr, kann er sich von der Haftung befreien, unabhängig davon, ob die Sache zurückgegeben wurde: Die Grundlage seiner Haftung ist das fahrlässige Verhalten. Dieses Verhalten wurde bei der Entscheidung des Falles beurteilt. In den meisten Quellen liest man Beispiele, wo die Grundlage der Befreiung ein vis maior-artiges Ereignis ist. Daraus können wir schliessen, daß dieser Haftungsmaßstab beinahe bis zur Grenze der vis maior ausgedehnt wurde.

19. Die justinianischen Texte (besonders die Institutiones) legen grosses Gewicht auf die Feststellung der einzelnen Kategorien der Schuldnerhaftung. Man könnte daraus folgern, daß das ganze System von den Kompilatoren umgestaltet wurde. Es handelt sich aber eher darum, daß die Begriffe verweitet wurden. Die Definition der casus wurde aus der diligentia versucht. Der Begriff, der diligentia weicht aber von seinem Vorbild im klassischen Recht kaum ab. Man kann höchstens so viel feststellen, dass gewisse Züge stärker betont wurden. Dessen Ursache ist wahrscheinlich in den formulae zu suchen, die bei der custodia-Haftung ausgestaltet wurden.

Die Haftungskategorie der "diligentia quam in suis rebus", die hier schon verbreitet war, enthält drei Kategorien: a) die Sorgfalt des diligenten pater familias, b) die des diligentissimus pater familias, und in gewissen Fällen c) die Sorgfalt, die der Kontrahent in seinen eigenen Geschäftsangelegenheiten im allgemeinen zeigt. Die ersten zwei Haftungskategorien können als objektiv bestimmt angesehen werden, während die letzte in gewissen Beziehungen von subjektiven Gesichtspunkten bestimmt zu werden scheint.

20. Es stellt sich schliesslich die Frage, wo Änderungen im Vergleich zum klassischen Recht zu feststellen seien. Als neues kann man im nachklassischen Zeitalter jedenfalls die Veränderung des Inhalts der custodia beurteilen und, damit verbunden, die Einführung neuer Haftungsmaßstäbe. Damit wurde die Haftungskonzeption zweifellos in eine subjektive Richtung gelenkt. Es wurden aber damit keine radikalen Veränderungen herbeigeführt: Es wurde nur eine objektive Kategorie aus der Haftungsordnung des klassischen Rechts, die überwiegend auch auf subjektivem Basis stand, ausgehoben. Es ist zweifellos, daß das justinianische Recht in die Richtung der vollkommenen Subjektivität zeigt. Es wurde – meines Erachtens – nicht die radikale Veränderung des vorigen Systems zum Ziel gesetzt, sondern nur die Verfeinerung der schon dort ausgestalteten Prinzipien. Auf die Stelle des klassischen Haftungssystems trat kein

radikal verändertes neues Systems. Die Kompilatoren bemühten sich eher darum, die bereits Haftungsprinzipien überall konsequent anzuwenden, deren Begriffe und Regeln präzise auszuarbeiten.

21. Wir sind übrigens überzeugt, daß es ein Fehler wäre, unter den antiken Verhältnissen von einem streng subjektiven bzw. objektiven Haftungssystem zu sprechen. Die Projizierung der heutigen Kategorien für die antike Gedankenwelt wäre anakronistisch und sehr gefährlich.<sup>9</sup> Es kann aber nichtsdestoweniger festgestellt werden, daß im archaischen Recht, wegen der primitiven wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen, eine Erfolgshaftung primitiver Form galt. Es tauchte aber schon in dieser Zeit hier und da die Absichtlichkeit auf, als ein Element der Schuld.

Mit der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung setzte sich die Meinung allmählich durch, daß die Schadensstifter nach ihrem Verschulden zur Verantwortung gezogen werden müssen. Dieser Vorgang dauert seit dem vorklassischen Zeitalter bis zu der justinianischen Kodifikation. Das Schuldprinzip kommt also schon in dem vorklassischen Zeitalter zur Wirkung. Diese Entwicklung setzte sich in dem klassischen Zeitalter weiter und erreichte ihren Höhepunkt bei Justinian. Man kann aber in jeder Entwicklungsphase auch – mehr oder weniger – objektive Elemente feststellen. Es scheint mir jedoch feststellbar, daß diese Entwicklung in die Richtung ging, wo die Verantwortlichmachung immer mehr auf der Grundlage der Schuld geschah. Bei den Tatbeständen der Schadensverursachung finden wir immer objektive Elemente, selbst in dem subjektivsten justinianischen System (so im Falle der Tierschäden, oder bei der Haftung des Gastwirtes, Schiffers, Stallbesitzers für die übernommenen Sachen auf dem Gebiet der Gefahrtragung. Man kann von einem wirklich objektiven bzw. subjektiven System nur mit diesen Ausnahmen sprechen.

---

<sup>9</sup> J. Miquel: SZ 81 (1964) 187ff. R. Zimmermann: a.a.O. 198ff., 385ff.





## **Speciális fogvatartási formákról: az elzárásról és az idegenrendészeti őrizetről**

### **1. A fogvatartottak száma és megoszlása**

A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény értelmező rendelkezése szerint fogvatartott az a személy, aki a szabadságelvonással járó büntetést, intézkedést, büntetőeljárási kényszerintézkedést, az elzárást, illetve az idegenrendészeti őrizetet – az arra jogosult hatóság határozata alapján – büntetés-végrehajtási szervnél tölti. Vagyis a fogvatartotti megjelölés gyűjtőfogalom, amely magában foglalja a bíróság által jogerősen szabadságelvonással járó büntetésre vagy intézkedésre elítélt személyeket, továbbá azokat is, akikkel szemben a bíróság nem hozott ugyan jogerős ítéletet, de akiket eljárási kényszerintézkedésként előzetes letartóztatásba helyezett. Ugyancsak fogvatartott az a személy is, aki a szabálysértési hatóság által kiszabott pénzbírságot nem fizette meg és a hatóság azt elzárásra változtatta át, amit büntetés-végrehajtási szervnél kell letölteni. Végül a fogvatartotti körbe tartoznak az idegenrendészeti őrizetben lévő személyek is.

Jelen dolgozat a legutóbb említett két speciális fogvatartotti kategóriát, illetve fogvatartási formát kívánja bemutatni. Előbb azonban indokolt a hazai fogvatartottak létszámának és megoszlásának az áttekintése.

A Magyarországon fogvatartottak számát és megoszlását az 1983 és az 1995 közötti időszakban a következő táblázat mutatja be:

### Fogvatartottak száma és megoszlása Magyarországon (1983–1995)

Év	Szabadság- vesztésre elítéltek %		Szigorított jav-nevelő munk.elít. <sup>1</sup> %		Kényszer- gyógykezel- tek %		Munkaterá- piás alk. elvonásra büntetettek <sup>2</sup> %		Szigorított őrizetre elítéltek <sup>3</sup> %		Elzárást töltők %		Előzetesen letartózta- tottak <sup>4</sup> %		Összesen
1983	14534	68,79	26	0,12	249	1,18	643	3,04	640	3,03	1426	6,75	3611	17,09	21129
1984	15060	68,82	32	0,15	227	1,04	579	2,65	663	3,03	1633	7,46	3690	16,86	21884
1985	15481	67,26	260	1,13	250	1,09	578	2,51	587	2,55	1902	8,26	3958	17,20	23016
1986	17194	69,30	743	2,99	231	0,93	630	2,54	471	1,90	1709	6,89	3834	15,45	24812
1987	15950	70,75	637	2,83	225	1,00	574	2,55	380	1,69	1646	7,30	3131	13,89	22543
1988	15178	72,55	605	2,89	223	1,07	525	2,51	325	1,55	1236	5,91	2829	13,52	20921
1989	12632	79,31	348	2,18	199	1,25	192	1,21	-	-	155	0,97	2402	15,08	15928
1990	8819	71,59	78	0,63	146	1,19	-	-	-	-	30	0,24	3246	26,35	12319
1991	10240	69,14	86	0,58	152	1,03	-	-	-	-	68	0,46	4264	28,79	14810
1992	11424	71,79	-	-	143	0,90	-	-	-	-	74	0,47	4272	26,85	15913
1993	9390	71,16	-	-	130	0,99	-	-	-	-	119	0,90	3557	19,96	13186
1994	8944	70,46	-	-	121	0,95	-	-	-	-	196	1,54	3433	27,04	12694
1995	8928	71,71	-	-	128	1,03	-	-	-	-	215	1,73	3183	25,66	12455

Forrás: IM Bv. Országos Parancsnokság (az adatok a dec.31-i állapotot rögzítik)

<sup>1</sup> 1992-ben végrehajtását az igazságügyminiszter félbeszakította, az 1993. évi XVII. tv. kiiktatta.

<sup>2</sup> Az 1990. évi XVI. tv. a munkaterápiás alkoholelvonást a szankciórendszerből kiiktatta.

<sup>3</sup> Az 1989. évi LIV. tv. a szankciórendszerből kiiktatta.

<sup>4</sup> Az adatok a büntetés-végrehajtási intézetekben fogvatartottak számát tartalmazzák.

A hazai fogvatartotti népességet erőteljes ingadozás jellemezte az elmúlt évtizedekben. Az 1978–79-es büntetőjogi és büntetés-végrehajtási kodifikációt követő másfél évtizedben jelentős létszámmódosulás tapasztalható.

Az 1970-es évtized végén regisztrálható létszámcsökkenés után (az 1970. évi 18.373-ról, illetve az 1972. évi 20.013-ról 1979-ben 16.764-re) az 1980-as évek első felében váratlan, nagyarányú növekedés következett be (így pl. 1985-ben 23.016 volt a fogvatartottak létszáma). A fogvatartotti népesség – ezen belül különösen az előzetesen letartóztatottak számának – mérsékelt csökkenését a büntetőeljárási törvény 1987. évi módosítása, míg a jelentősebb csökkenést a rendszerváltozással kibocsátott közkegyelmi és büntetőjogi rendelkezések eredményezték 1989 és 1991 között (1990 júniusában közkegyelem folytán mintegy 3.000 elítélt szabadult).

A fogvatartottak össz-számára vonatkozó adatok azt mutatják, hogy az 1988/89. évben, a rendszerváltozás kezdetén történt a leginkább észrevehető változás. A korábbi években a 20.000-es számot mindig meghaladta a fogvatartotti létszám, amely 1986-ban érte el a legmagasabb szintet, 24.812-et. 1990-től kezdődően a fogvatartottak összlétszáma újból változó. 1991-ben és 1991-ben a létszám emelkedése a bűnözés növekedésével, a rendőrség bünfelderítési munkájának javulásával hozható összefüggésbe. Az utóbbi években csökkenő tendencia figyelhető meg. 1993-ban a korábbi évhez viszonyítva kb. 13 %-os, 1994-ben további 5 %-os csökkenés állapítható meg. A legalacsonyabb fogvatartotti létszám 1995-ben volt: 12.455. A korábbi csökkenések üteme alapján azonban arra lehet következtetni, hogy a csökkenési folyamat belátható időn belül lezáródik és a fogvatartottak létszáma állandósulni fog.

A fogvatartottak megoszlását illetően a szabadságvesztésre elítéltek számaránya az egyértelműen meghatározó a fogvatartotti népességen belül. A szabadságvesztés-büntetésre elítéltek aránya az 1983-as bázisévhez viszonyítva az elmúlt 10 évben alig változott, kis ingadozással 70–71 % körül állapodott meg. A fogvatartottak körében a szabadságvesztésre elítéltek százalékos aránya 1989-ben volt a legmagasabb: 79,31 %, míg a legalacsonyabb 1985-ben: 67,26 %.

Az előzetes letartóztatottak aránya a fogvatartotti összlétszámon belül 1983-tól kezdődően a rendszerváltozás időszakáig minden évben 18 % alatti volt. Ez a százalékos arány 1990-től kezdődően megnövekedett: míg 1988-ban az előzetes letartóztatottak aránya 13,52 % volt, addig 1994-ben ez az arány 27,04 %, 1995-ben pedig 25,66 % volt.

A fogvatartotti népességen belül az elítélteken és az előzetesen letartóztatottakon kívüli kategóriák részesedése elhanyagolható. Ez a megállapítás vonatkoztatható a táblázatban nem szereplő idegenrendészeti őrizeteselek létszámára is, amely 1995 végén 29 fő volt. A létszám az elmúlt év során átlagosan 20–25 fő között mozgott. A tendencia azonban enyhén növekvő.

## 2. Az elzárás

### 2.1. Az elzárásbüntetés 1990-ig

Az első kodifikált büntető törvénykönyvünk (az 1878. évi 5. tc., azaz a Csemegi kódex) a bűncselekmények hármass felosztásán alapult. A bűncselekményekből (büntett, vétség) a heterogén természetű kisebb súlyú magatartásokat leválasztották, így a

kihágások külön kódexbe (kihágási büntető törvénykönyvbe; röviden Kbt-k-ba) kerültek. Ez a kihágási kódex kétfajta büntetést honosított meg: a pénzbüntetést és az elzárást.

A Kbt-k 16. §-a értelmében a kihágás büntetése nem haladhatta túl a két hónapi elzárást, amennyiben azt törvény állapította meg. A miniszteri rendeletben előírt elzárás 15 napig terjedhetett. Városi szabályrendeletben szabályozott kihágás büntetéseként pedig 3 napig tartó elzárás volt alkalmazható. Az elzárás legrövidebb tartama három óra lehetett. Az elzárás végrehajtására közigazgatási hatósági fogház szolgált. Az elzárást lehetőség szerint magánzárkában hajtották végre. Az elzárásra ítélt önmagát élelmezhetette, s munkára általában nem volt kényszeríthető.

Az 1950. évi II. tv. (a Btá) megtartotta a kihágás miatt kiszabható elzárásbüntetést, amelynek legrövidebb tartamát egy napban, leghosszabb tartamát pedig hat hónapban állapították meg.

Az 1955. évi 17. sz. tvr. a bűncselekmények súly szerinti felosztását megszüntette és egységes büntett fogalmon nyugvó büntetőjogi rendszert teremtett. Ez a tvr. a kihágások egy részét a büntettekhez sorolta, jelentősebb hányadát pedig a büntetőjogon kívüli szabálysértésekhez. Ezzel az államigazgatási jog területére kerültek a szabálysértésnek minősített magatartások és velük szemben különböző rendelkezésekkel az elzárásbüntetés alkalmazásának lehetőségét a későbbiekben is biztosították.

A mai modern követelményeknek már nem teljesen megfelelő szabálysértési kódexet az – azóta többször módosított – 1968. évi I. tv. (Sztv) hozta létre. E törvény eredeti szabályozásának megfelelően a szabálysértés miatt alkalmazható büntetések a pénzbírság és – kivételes esetben – az elzárás voltak. Az elzárásbüntetés minimuma egy nap, leghosszabb tartama 30 nap volt, beleértve a pénzbírság helyébe lépő elzárást is. A későbbiekben az elzárás felső határa a törvényben meghatározott esetekben 60 napig terjedhetett.

Az elzárást büntetés-végrehajtási intézetben vagy rendőrségi fogdában lehetett végrehajtani. E szabálysértési büntetés anyagi jogi, illetve végrehajtási kérdéseit az Sztv., a Bv. kódex, továbbá a 9/1980. (XII. 18.) IM rendelet tartalmazták, illetve tartalmazzák ma is. Az Sztv.-ben eredetileg nyolc olyan szabálysértés szerepelt, amelynél el lehetett rendelni az elzárást, ilyen volt pl. a közveszélyes munkakerülés, a verekedés, a garázdaság stb.

E jogintézmény ismérvei közé tartozott az is, hogy nem volt lehetősége az elkövetőnek a döntés ellen bírósághoz fordulni, de ez a hiány a szocialista pártállami rendszer jellemzőiből adódott, így a szabálysértési hatóság határozatának helyénvalósága nem lehetett igazából kérdéses. A gyakorlat azt mutatta, hogy a hatóságok túlságosan is szívesen alkalmazták az elzárást; ezt jól szemlélteti a következő táblázat is.

Év	Elzárás	Végrehajtandó szabadságvesztés
1980	11.876	13.518
1983	12.541	14.966
1986	14.715	15.189
1987	13.723	14.500
1988	10.753	12.987
1989	4.936	11.561
1990	45	10.116

Forrás: Statisztikai Évkönyvek (KSH. Bp.)

Az adatok alapján megállapítható, hogy 1989-ig a szóba jöhető néhány szabálysértés elkövetőjével szemben nem sokkal kevesebb elzárásbüntetést szabtak ki, mint a büntető törvény szerint alkalmazható valamennyi bűncselekmény elkövetőivel szemben végrehajtandó szabadságvesztés-büntetést. 1988-tól kezdődően pedig a végrehajtott elzárások számának jelentős csökkenését idézte elő a közveszélyes munkakerülés büntethetőségének megszűnése, valamint a közkegyelem gyakorlása.

## 2.2. Az elzárás 1990 óta

Az elzárás általános elrendelhetősége, illetve ennek gyakorlata 1990-ben szűnt meg, amikor az 1990. évi XXII. törvény megszüntette a szabálysértések miatt alkalmazható elzárásbüntetést. A törvény az ún. Közigazgatási Deregulációt szolgálta, amelynek keretében a demokratikus jogállam szempontjából tarthatatlan vagy problematikus intézkedéseket kiiktatták azért, hogy a jogállamiság alkotmányos követelményeit érvényre juttassák a megújulás előtt álló magyar jogrendszerben. Az "állam rendszerének" átvizsgálása során a büntetőjog (és a szabálysértési jog) is górcső alá került, hiszen a szabadságjogok, emberi jogok fokozottabb tiszteletben tartása ezen a területen is garanciális jellegű.

A szabálysértés a társadalomra csekély fokban veszélyes jogsértő magatartás, de ezzel az Sztv. alapján kiszabható elzárás mint büntetés súlya nem állt arányban. Másrészt az állampolgári jogok alkotmányos védelmével összeegyeztethetetlen, hogy a szabálysértési hatóság (nem pedig a bíróság) szabadságot korlátozó szankcióról döntsön úgy, hogy még csak a lehetősége sem áll fenn a bírói felülvizsgálatnak. Így az elzárást mint önálló – szabálysértés miatt alkalmazható – büntetést a magyar törvényhozás megszüntette, azonban továbbra is megmaradt az a lehetőség, hogy a kiszabott szabálysértési pénzbírság – nem teljesítés esetében – átváltoztatható elzárássá.

A Sztv. 18. §-a értelmében a pénzbírságot meg nem fizetés esetében – ha az a munkabérből (egyéb járandóságból) nem hajtható be – elzárásra kell átváltoztatni. Nincs helye az átváltoztatásnak, ha a pénzbírságot felügyelet alkalmazta, illetőleg helyszíni bírságolás keretében szabták ki. Az átváltoztatás során száz forinttól ezer forintig terjedő összeg helyett egy-egy napi elzárást kell számítani. A pénzbírságot helyettesítő elzárás egy napnál rövidebb és hatvan napnál hosszabb nem lehet.

A fent említett követelményeknek megfelelően az 1990. évi XXII. törvény, módosítva az Sztv.-t, megteremtette az átváltoztatást kimondó határozat bírói felülvizsgálatának lehetőségét is. A Sztv. 71/A. §-a értelmében az elkövetőnek a pénzbírságot elzárásra átváltoztató határozata elleni kérelmét a szabálysértési hatóságok székhelye szerint illetékes helyi bíróságok (Budapesten a Pesti Központi Kerületi Bíróság) bírálják el. A kérelem benyújtása az elzárás végrehajtására halasztó hatályú. A szabálysértési ügyekben eljáró szervek határozatainak és intézkedéseinek törvényességére pedig az ügyész felügyel.

### *2.3. Az elzárás végrehajtásának szabályai*

Az elzárás szabálysértési hatóság vagy bíróság jogerős határozata alapján büntetés-végrehajtási intézetben vagy – külön jogszabályban meghatározott esetben – rendőrségi fogdában hajtható végre. Ez a külön jogszabály eredetileg egy 1968-ból származó – és azóta többször módosított – együttes miniszteri rendelet [5/1968. (X.19.) IM–BM–PM rend.]. E szerint rendőrségi fogdában kell az elzárást végrehajtani, ha az elkövető a rendőrség őrizetében van, és az elzárás hátralevő tartama tíz napot nem halad meg. A büntetés-végrehajtási intézetre vonatkozó rendelkezések az elzárásnak rendőrségi fogdában történő végrehajtása esetén is irányadók. A gyakorlatban azonban az elzárásnak rendőrségi fogdában történő végrehajtása nem létezik, és ezen 1968. évi – elvileg ma is hatályos – együttes miniszteri rendelet 1–4. §-ai "kiüresedtek". A Bv. kódex 123. §-a szerint az elzárást kimondó határozat jogerőre emelkedésekor szabadságvesztést töltő vagy előzetes letartóztatásban levő elkövetőn az elzárást a szabadságvesztés kitöltését, illetőleg az előzetes letartóztatás megszüntetését követően kell végrehajtani. Az elzárás nem hajtható végre, ha az elkövető az elzárást kimondó határozat jogerőre emelkedése után egy évet meghaladó időt tölt szabadságvesztésben vagy előzetes letartóztatásban.

Az elzárás és a szabadságvesztés-büntetés is lényegében az elkövető személyi szabadságának megvonását jelenti. Erre, valamint a végrehajtási szerv azonosságára is figyelemmel a Bv. tvr. meghatározta a végrehajtásuk közös szabályait. Az elzárást töltő elkövetőt tehát megfelelően megilletik az elítélt részére biztosított jogosultságok. Ennek következtében azonos rendelkezések szerint történik az elzárás tartamának számítása. Az elzárás végrehajtása során is a Bv. kódexnek a szabadságvesztés végrehajtására vonatkozó elveire és általános rendelkezéseire tekintettel kell lenni. Így – egyebek mellett – az elzárás végrehajtásakor is érvényesítendő a végrehajtási céllal, az emberi méltóság tiszteletben tartásával, az elzárás félbeszakításával, a végrehajtás rendjével kapcsolatos előírások.

Az elzárás végrehajtása során el kell különíteni az elzárást töltő elkövetőket az elítéltektől és az előzetesen letartóztatottaktól, azonban az elítéltekkel együtt dolgozhatnak. El kell továbbá különíteni a férfiakat a nőktől.

Az elkövető köteles az elzárást a büntetés-végrehajtási szervek által meghatározott helyen töltetni, az elzárás végrehajtásának rendjét megtartani, a kapott utasításokat teljesíteni, a büntetés-végrehajtási intézet tisztántartását és ellátását szolgáló munkában díjazás nélkül, alkalmyszerűen részt venni, a tartására fordított összeget megfizetni, az elzárás végrehajtása alatt okozott kárt megtéríteni.

A Bv. kódexben rögzített jogosultság, hogy az elkövető a saját ruháját viselheti, hozzátartozóival, valamint az általa megjelölt és a büntetés-végrehajtási intézet által jóváhagyott személyekkel levelezhet, egy alkalommal – felügyelet mellett – fogadhat látogatót, a külön jogszabályban meghatározott összeget a személyes szükségleteire használhatja fel. Csomagot havonta egy ízben kaphat, a büntetés-végrehajtási intézetben a rendelkezésre álló közművelődési lehetőségeket igénybe veheti, továbbá panasz, kérelem és jognyilatkozat előterjesztésére jogosult. Az elkövető az intézet egész területén szabadon mozoghat, kivéve azt a területet, ahol az elkövetők tartózkodása tilos. Az elkövető a termelő munkában – írásbeli nyilatkozata alapján – részt vehet és a végzett munkáért díjazás illeti meg. A munkáltatás tekintetében egyébként az elzárást töltő elkövetőre is irányadó a Bv. kódex ezzel kapcsolatos legtöbb rendelkezése.

A jelenleg is hatályos – eredetileg 1980-ban megalkotott – végrehajtási rendelet [9/1980. (XII. 18.) IM rend.] az elzárást töltő elkövetők közös elhelyezését írja elő, míg az elítéltekre vonatkozóan a Bv. tvr. főszabályként az egyedüli elhelyezést követeli meg. Kíváncsú lenne a jövőben az elzárás végrehajtása során is a lehetőség szerinti egyedüli éjszakai elhelyezést szabályozni és azt a gyakorlatban is biztosítani.

Az elzárást töltő elkövető jutalomban is részesülhet, amelyek a következők lehetnek: dícséret, a személyes szükségletekre fordítható összeg növelése és pénzjutalom. Az elkövetővel szemben fenytések szintén alkalmazhatóak, ez feddés, a személyes szükségletekre fordítható összeg csökkentése és 10 napig terjedő magánelzárás lehet.

Megemlítendő, hogy a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. tv. 44. §-a módosította a Bv.tvr. 122. § (3) bekezdését, kicsit korszerűsítve az elzárás végrehajtásának szabályait, igazítva az elítéltekre vonatkozó előremutatóbb szabályokhoz. Ez pl. azt jelenti, hogy az elzárást töltő elkövető a büntetés-végrehajtási intézet magánelzárását kiszabó határozata ellen a bv. bíróhoz fordulhat. Ez figyelemre méltó, annál is inkább, mert a bv. bíró hatásköre egyébként a büntetőeljárás során bűncselekmény miatt felelősségrevontakra, illetve az előzetesen letartóztatottakra terjedt ki. Mindezt figyelembe véve is úgy tűnik, hogy az elzárás végrehajtására vonatkozó szabályok a közeljövőben átfogó átdolgozást igényelnének.

Az elzárásbüntetést töltő elkövetők aránya az 1980-as évtizedben a fogvatartottakon belül 7–8 % körül mozgott. 1990-től pedig már csak a pénzbírság helyébe lépő elzárásra vonatkozó adatokkal találkozhatunk. Ezek száma és aránya azonban 1990 után folyamatosan emelkedő tendenciát mutat: 1990-ben 30 elkövető, 1995-ben pedig 215 ilyen személy töltötte az átváltoztatás következtében elzárás büntetését az adott év december végi hatánapján. Százalékosan kifejezve: a fogvatartottakon belül az elzárásbüntetésüket töltő elkövetők tekintetében az 1990 évi 0,24 %-ról az emelkedés 1995 végén az 1,73 %-ot érte el. Évente országosan a szabálysértési pénzbírság meg nem fizetése miatt tett intézkedések viszont 1991-ben összesen 22.119 főt érintettek, 1995-ben pedig ez már 56.295 főre terjedt ki.

### 3. Az idegenrendészeti őrizet

Az idegenrendészeti őrizet jogintézményét 1994 májusától kezdődően az 1993. évi LXXXVI. törvény (Itv.) vezette be, amely a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról rendelkezik. E törvény szabályozza az illegálisan

beutazó, Magyarországon jogellenesen tartózkodó vagy a közrendet sértő külföldiek személyes szabadságának korlátozását, illetve garanciális rendelkezéseket tartalmaz mindazon eljárásokra vonatkozóan, amelyek a külföldiek személyes szabadságát valamilyen módon korlátozzák.

### *3.1. Jogi szabályozás*

Az Itv. az idegenrendészeti őrizet jogintézményének alapvető, legfontosabb szabályait tartalmazza, de végrehajtásának részletszabályai több forrásból fakadnak. A törvény eredetileg nem adott ugyan útmutatást arra, hogy amíg a részletes jogszabályokat meg nem alkotják, hogyan kell eljárni: ezt pótolta az 1994:XXXIV. tv., a Rendőrségi törvény, amely újabb rendelkezést iktatott be az Idegenrendészeti törvénybe. E szerint felhatalmazást kapott az igazságügyminiszter, hogy az érdekelt miniszterekkel egyetértésben rendeletet alkosson, illetőleg átmeneti rendelkezésként meghatározta, hogy amíg ez megszületik, az 1979. évi 11. sz. törvényerejű rendeletnek (a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló kódexnek) az elzárásra vonatkozó szabályait kell megfelelően alkalmazni. Az említett felhatalmazás alapján ezt követően az igazságügyminiszter az 1/1995. (I. 6.) IM. sz. rendeletet megalkotta, amely 1995. januárjában lépett hatályba. Az Itv. végrehajtására született rendeletek is tartalmazzak fontos rendelkezéseket az idegenrendészeti őrizet végrehajtásának szabályairól, ezek a 9/1994. (IV.30.) BM rendelet, illetve a 64/1994. (IV. 30.) Korm. rendelet.

### *3.2. Az idegenrendészeti őrizet elrendelése*

Az idegenrendészeti őrizet a jogerősen kiutasított külföldiekkel szemben alkalmazható szabadságkorlátozó szankció, amely államigazgatási eljárás keretében szabható ki a kiutasítás végrehajtásának biztosítása érdekében. Idegenrendészeti őrizet elrendelésére, illetve meghosszabbításának indítványozására a kiutasítást elrendelő szerv jogosult, vagyis a rendőr-főkapitányságok és a határőr-igazgatóságok.

Az idegenrendészeti törvény meghatározza az idegenrendészeti hatóság által határozattal elrendelhető kiutasítás feltételeit (31. §) és azokat a körülményeket is, amelyek fennállása esetén a kiutasítás – legyen az mellékbüntetés vagy idegenrendészeti szankció – végrehajthatóságát szabadság korlátozásával lehet biztosítani (36–42. §§).

Az idegenrendészeti őrizet elrendelésére végrehajtható kiutasítási határozat esetén kerülhet sor:

Bíróság által ítéletben, jogerősen kiszabott kiutasítás mellékbüntetés végrehajtásának biztosítására az idegenrendészeti hatóság határozattal dönt a kiutasítás végrehajtásához szükséges kérdésekben. Ha a határozathozatal során nyilvánvalóvá válik, hogy az idegenrendészeti őrizet elrendelése szükséges és feltételei fennállnak, az idegenrendészeti hatóság értesíti a bíróságot, amely kezdeményezheti az idegenrendészeti őrizet elrendelését.

Idegenrendészeti hatóság által határozatban elrendelt kiutasítás végrehajtásának biztosítása érdekében szintén az idegenrendészeti hatóság dönt az idegenrendészeti őrizetbe vételről. Az Itv. meghatározza, hogy mely külföldi személyek vehetők idegenrendészeti őrizetbe [lásd. 36. § (1) bek.].



Az első esetben tehát a bíróság kezdeményezi, míg az utóbbi esetben saját elhatározásából, az általa elrendelt kiutasítás végrehajtásának érdekében rendeli el az idegenrendészeti hatóság az őrizetet.

A legújabb módosítás értelmében a közbiztonság védelme érdekében a kiutasított külföldivel szemben intézkedő más idegenrendészeti hatóság is elrendelheti az idegenrendészeti őrizetet, amelyről köteles haladéktalanul értesíteni a kiutasítást elrendelő szervet [44/1996. (III.22.) Korm. rend.]. Vagyis jelenleg nem csupán a kiutasítást elrendelő idegenrendészeti hatóság rendelkezhet az őrizetről, hanem másik is, ha az intézkedése során azt indokoltnak tartja.

Az idegenrendészeti őrizetet alakszerű határozattal kell elrendelni, és azt a közléssel egy időben végre kell hajtani. Az idegenrendészeti őrizetet elrendelő határozat ellen nincs helye fellebbezésnek, de az első fokú határozat törvényességének felülvizsgálatát kérheti a külföldi – az őrizet időtartama alatt – az illetékes helyi bíróságtól. E kérelemnek azonban nincs halasztó hatálya az őrizet végrehajtására. A bíróságnak az idegenrendészeti őrizet tárgyában hozott határozata ellen az őrizetbe vételt elrendelő hatóság, illetve a külföldi fellebbezhet. A helyi bíróság határozata ellen előterjesztett fellebbezést a megyei bíróság egyes bíróként eljárva öt napon belül bírálja el.

Az idegenrendészeti őrizetről rendelkező határozatnak tartalmaznia kell a végrehajtás helyét, az őrizet kezdő és befejező időpontját. Ennek megállapításánál arra kell törekedni, hogy az őrizet a lehető legrövidebb ideig tartson, így a kiutasítás végrehajtásának feltételeiről soron kívül kell intézkedni.

### *3.3. Tartama*

Az idegenrendészeti őrizet legfeljebb öt napra rendelhető el, amelyet az őrizet helye szerint illetékes helyi bíróság a külföldi kiutazásáig meghosszabbíthat. Ha az idegenrendészeti őrizet időtartama a harminc napot meghaladja, a bíróság az őrizet fenntartásának szükségességét havonta felülvizsgálja. Hat hónapon túli idegenrendészeti őrizet elrendelésére csak az őrizet helye szerint illetékes megyei (fővárosi) bíróság jogosult.

Azonnal meg kell szüntetni az idegenrendészeti őrizetet, ha elrendelésének oka megszűnt, illetve ha a kiutasítás végrehajtásának feltételei megteremtődtek.

### *3.4. Az idegenrendészeti őrizet végrehajtása*

Az idegenrendészeti őrizetet kétféle módon lehet végrehajtani, a végrehajtás helyétől függően eltérő szabályok szerint: a rendőrségi fogdában az őrizetnek, illetve az előzetes letartóztatásnak rendőrségi fogdában történő végrehajtásáról szóló külön jogszabály – 19/1995. (XII. 13.) BM rendelet – rendelkezései szerint, illetőleg kivételesen büntetés-végrehajtási intézetben az 1/1995. (I. 6.) IM. rendelet alapján.

Az idegenrendészeti törvény eredetileg nem tartalmazott rendelkezést arra nézve, hogy milyen szabályok szerint kell – büntetés-végrehajtási intézetben – az őrizetet végrehajtani. A törvény végrehajtására kiadott 64/1994. (IV.30.) Korm. rend. 50. § (4)

bekezdése szerint "Ha az őrizet büntetés-végrehajtási intézetben kerül végrehajtásra, úgy azt a külön jogszabályban meghatározottak szerint kell foganatosítani."

Nem lévén végrehajtási szabály, a büntetés-végrehajtás "elzárkózott" az őrizetesek befogadásától. Nagyon aggályosnak tartották volna ugyanis, hogy megfelelő szabályok nélkül hajtsanak végre egy ilyen súlyos szabadságkorlátozó intézkedést.

Ezt követően a már említett Rendőrségről szóló 1994:XXXIV. törvény 111.§-a rendelkezett, kiegészítve az idegenrendészeti törvényt. Ebben úgy rendelkezik a jogalkotó, hogy "Az idegenrendészeti őrizet büntetés-végrehajtási intézetben történő végrehajtására a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. tvr. elzárásra vonatkozó szabályait kell megfelelően alkalmazni." 1994. május 1-én lépett hatályba ez a rendelkezés, mely egyben felhatalmazta az igazságügyminisztert, hogy az idegenrendészeti őrizet büntetés-végrehajtási intézetben történő végrehajtásának részletes szabályait rendelettel állapítsa meg.

A felhatalmazás alapján indult meg az IM rendelettel kapcsolatos kodifikáció, melynek alapjául az elzárás végrehajtásának szabályairól szóló 9/1980. (XII. 18.) IM rendelet szolgált.

Az 1/1995. (I. 16.) IM rendelet hatálybalépése előtt büntetés-végrehajtási intézetben nem hajtottak végre idegenrendészeti őrizetet, az első befogadás 1995. januárjában volt.

Az őrizet végrehajtási helyének kijelölése – rendőrségi fogda vagy büntetés-végrehajtási intézet – ellen külön jogorvoslatnak nincs helye.

Az 1994. évi Korm. rendelet kimondja, hogy büntetés-végrehajtási intézetben lehet végrehajtani az idegenrendészeti őrizetet, ha

- a) az őrizet időtartama a harminc napot meghaladja,
- b) az idegenrendészeti hatóság az őrizetet a jogerős bírósági ítélettel megállapított kiutasítás mellékbüntetés végrehajtása érdekében, a bíróság kezdeményezésére rendelte el, vagy ha
- c) ez a közbiztonság fokozott védelme érdekében szükséges.

Ez utóbbi rendelkezés tartalmát nem könnyű levezetni a megjelölt jogszabályokból, így az értelmezésnél – úgy tűnik – nagy mozgástere van az idegenrendészeti hatóságnak, talán nagyobb, mint ami a személyes szabadságot korlátozó bármilyen szankciónál kívánatos lenne. Fontos azonban az a szemlélet, amit a jogszabályok is kifejeznek, ti. hogy az idegenrendészeti őrizetet csak kivételesen kell büntetés-végrehajtási intézetben végrehajtani, mert még a fent említett feltételek esetén sem kötelez a hivatkozott Korm. rendelet, hanem lehetőséget enged: "büntetés-végrehajtási intézetben hajtható végre".

Amennyiben a büntetés-végrehajtási intézet a végrehajtás helye, akkor a férfi idegenrendészeti őrizeteseket a Nagyfai Börtön és Fogházban, a nőket a Pálhalmi Börtön és Fogházban kell elhelyezni. A megnevezett intézeteken túlmenően a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka más bv. intézetet is kijelölhet az őrizet végrehajtására.

### *3.4.1. Az idegenrendészeti őrizetben levő személy jogi helyzete*

Az idegenrendészeti őrizetesek jogi helyzetére vonatkozó kiindulópontot – a jogállami követelményekkel nem egészen összhangban álló formában – nem törvényi szintű szabályozás adja, hanem az 1994. évi Korm. rend. E szerint az idegenrendészeti őrizetben lévő külföldi jogosult

a) elhelyezésre, ételmezésre, saját ruházat viselésére – szükség esetén az évszaknak megfelelő ruházatra –, valamint sürgősségi és alap egészségügyi ellátásra,

b) jogi képviselőjével, illetve a konzuli képviselte tagjával történő ellenőrzés nélküli kapcsolattartásra,

c) a külön jogszabályban meghatározottak szerint csomagot kapni, levelezést folytatni és látogatót fogadni,

d) az ételmezésének saját költségén történő kiegészítésére,

e) a külön jogszabályban meghatározottak szerint vallásának gyakorlására,

f) a rendelkezésre álló közművelődési lehetőségek igénybevételére,

g) kérés, panasz, közérdekű bejelentés megtételére.

Az idegenrendészeti őrizetben lévő külföldi köteles

a) a rendőrségi fogda, illetve a büntetés-végrehajtási intézet rendjét megtartani, az ezzel összefüggő utasításoknak eleget tenni,

b) olyan magatartást tanúsítani, amely a többi őrizetben lévő személy jogait nem sérti, nyugalomát nem zavarja,

c) az általa használt helyiségek tisztán tartásában díjazás nélkül közreműködni,

d) a személyét érintő vizsgálatoknak magát alávetni, a ruházat átvizsgálását és a birtokban nem tartható személyes tárgyak elvételét tűrni,

e) az általa szándékosan okozott kárt megtéríteni.

Az idegenrendészeti őrizetes helyzete, jogi sorsa attól is függ, hogy az idegenrendészeti őrizet végrehajtása mely intézményben, milyen szabályok szerint történik. Mivel a rendőrségi fogdában, illetve a büntetés-végrehajtási intézetben végrehajtott idegenrendészeti őrizetre különböző jogszabályok vonatkoznak, ennek következtében különbségek adódnak az idegenrendészeti őrizetesek között. Az 1995. évi, már hivatkozott IM rendelet [1/1995. (I. 6.)] megalkotása során a jogalkotási munkában felhasználták az elzárás végrehajtására vonatkozó Bv. tvr. szabályokat, tekintve, hogy ezeket a szabályokat hívta fel az 1993. évi idegenrendészeti törvény a rendelet hatályba lépéséig. Az 1995. évi IM rendelet a büntetés-végrehajtási intézetben fogvatartott idegenrendészeti őrizeteseznek különleges helyzetet biztosít, a büntetés-végrehajtási jelleget inkább "feledtetni" kívánja. Ez továbblépés az elzáráshoz képest, mivel az elzárás szabályai a szabadságvesztés-büntetés szabályaira utalnak vissza, bizonyos enyhítéssel.

### *3.4.2. Rendőrségi fogda kontra büntetés-végrehajtási intézet*

A jogintézmény egységessége szempontjából azonban az idegenrendészeti őrizetre vonatkozó jogszabályi és lényegi különbségeket figyelembe kell venni.

Legfontosabb lényegi különbség a fogvatartás okából adódik: az elítéltek bűncselekmény elkövetése miatt töltik szabadságvesztésüket és a büntetés, illetve a végrehajtás céljának elérése végett az elítéltek reszocializációjának elősegítése

meghatározó része a fogvatartásuknak. Az idegenrendészeti őrizeteket nem kell reszocializálni, a fogvatartásuk mindenekelőtt rendészeti célokat szolgál.

Mind a rendőrségi fogdában, mind a büntetés-végrehajtási intézetben a végrehajtás során el kell különíteni az idegenrendészeti őrizeteket a bűncselekmény miatt fogvatartottaktól, továbbá a nőket a férfiaktól.

Az idegenrendészeti őrizetben lévő személyek elhelyezésére a büntetés-végrehajtási intézetben kijelölt lakóhelyiség szolgál, és az előírt személyenkénti légtér 6–8 légköbméter és 2,5 négyzetméter mozgástér. A büntetés-végrehajtási intézetben a kijelölt helyeken az őrizetben lévő személyek szabadon mozoghatnak. A rendőrségi fogdában történő végrehajtás esetén az új BM rendelkezések 10 légköbméter légtérrel és lehetőleg 4 négyzetméter mozgástérrel bírnak elő azzal, hogy naponta legalább egy órai időtartamot kell biztosítani az őrizetes szabad levegőn tartására. Ezen szabály betartása a gyakorlatban kérdéses, hiszen több fogdában sem megfelelő méretű és minőségű helyiség, sem kellő számú személyzet nincs.

A rendőrségi fogdában és a büntetés-végrehajtási intézetben egyaránt érintkezhet védőjével, egyházának, felekezetének képviselőjével az őrizetes és fogadhat látogatót. Havonta két alkalommal jogosult az őrizetes a büntetés-végrehajtási intézetben látogató fogadására, míg a rendőrségi fogdában az őrizetes látogató fogadási joga nem korlátozott, alkalmanként 30 perc áll rendelkezésre. Mindkét végrehajtási intézményben az őrizetben lévő személy levelezésének gyakorisága nem korlátozható, bár ellenőrizhető. Eltérés jelentkezik a csomaggal kapcsolatos szabályozásban: a rendőrségi fogdában az őrizetes hetente két alkalommal kaphat csomagot, míg a büntetés-végrehajtási intézetben ez a lehetőség az őrizetést havonta két alkalommal illeti meg. Mind a két végrehajtási intézményben köteles az őrizetes a tisztán tartásban díjazás nélkül közreműködni, de egyéb munkára nem kötelezhető. Sajnálatos módon a jogszabályi rendelkezések a munkavégzés lehetőségét nem teremtették meg, így az őrizetek hosszabb-rövidebb időre téltlenségre vannak kárthatva.

Talán ezekből a példákban is kitűnik, hogy nem teljesen szerencsés a kettős szabályozás. Szükség lenne egy átfogó, komplex jogszabályra, mégpedig törvényre, amely tartalmazza generális jelleggel az idegenrendészeti őrizetek jogait és kötelezettségeit, a főbb végrehajtási szabályokat, a munkavégzés lehetőségét, azzal az igénnyel, hogy bármilyen intézményben legyenek is fogva tartva a külföldiek a kiutasítás végrehajtásáig, ne legyenek közöttük olyan különbségek, amelyek nem indokoltak.

A jogalkotó – minden bizonnyal – a rendőrségi fogdát a rövidebb ideig tartó idegenrendészeti őrizet végrehajtási helyéül szánta, mivel a huzamosabb ideig történő fogvatartásra a hazai rendőrségi fogdák általában nem alkalmasak. A rendőrségi fogdák általános állapotát, az ott szolgáló személyzet kvalifikáltságát és helyzetét, a ma hatályos vonatkozó jogszabályokat tekintve tehát nem jár rosszabbul a külföldi, ha az idegenrendészeti őrizet idejére büntetés-végrehajtási intézetbe (Nagyfára vagy Pálhalmára) szállítják...

Ez utóbbi megjegyzéshez szolgáljon például a korábban funkcionált kerepestarciai Rendőri Ezred Községi Szállása. Ezen a helyen 1995 közepéig tartottak fogva külföldieket – heteken, sőt hónapokon át –, míg eltávoztak az országból. 1994 novemberében a kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód megelőzésére alakult Európai Bizottság látogatást tett hazánkban, és többek között ellátogatott Kerepestarcára is. A Bizottság munkája végzése során a vonatkozó nemzetközi egyezmények ajánlásait figyelembe véve fölmérte, hogy milyen állapotok uralkodnak

néhány rendőrségi fogdában, és büntetés-végrehajtási intézetben, majd észrevételeit megtéve jelentést készített, amelynek nyomán a magyar kormány köteles megfelelő intézkedéseket hozni. A Bizottság arra a meggyződésre jutott, hogy a Községi Szállás súlyosan elhanyagolt állapotú, jelentős mértékben veszélyezteti a fogvatartottak fizikai és mentális egészségét, az ott fogvatartott személyek feltételei embertelenek és megalázóak. Ezért egy 14 pontos indítványt állított össze a sürgősen megteendő intézkedésekről, de még a jelentés elkészülése és megküldése előtt, már a helyszínen észrevételeket tett a Bizottság a kísérő magyar tisztviselőknek, és rosszallását fejezte ki a súlyos hiányosságok miatt. Mindennek következtében a belügyminisztérium és a kormány az intézmény bezárása és megszüntetése mellett döntött, vállalva azt, hogy a külföldieket más helyen, emberhez méltóbb körülmények között helyezi el.

### *3.4.3. A büntetés-végrehajtás kezdeti tapasztalatairól*

Mire a kapcsolódó részletes jogszabályok hatályba léptek, megtörténtek az előkészületek a kijelölt büntetés-végrehajtási intézetekben is az idegenrendészeti őrizetesek fogadására: Pálhalmi Országos Bv. Intézet 36 nő, Nagyfai Országos Bv. Intézet 126 férfi elhelyezésére alkalmas. Az idegenrendészeti őrizet nem hagyományos büntetés-végrehajtási feladat, mégis kifejezetten erre képzett munkatársakat nem kapott a büntetés-végrehajtás, sőt státuszt sem, ami azt eredményezte, hogy a tartalék állományból kell biztosítani a felügyelőket és nevelőket.

Ez a jogintézmény is azt mutatja, hogy a büntetés-végrehajtás területén évtizedes beidegződések működnek tovább, mivel úgy kapott a büntetés-végrehajtás – mint egy jól körülhatárolt feladatra szakosodott szervezet – új, funkciójával igazán nem összeegyeztethető feladatot, hogy egyrészt annak anyagi, másrészt személyi feltételei sincsenek meg, és így a szakmai ismereteket empirikus úton kell megszerezni. Ez pedig rendkívül nehéz, mivel az őrizetesek többsége kilátástalan helyzetben van, hangulatuk feszült, sokszor súlyos problémákkal terhesek, s a velük való foglalkozás és a terheiken való könnyítés speciálisan képzett személyzetet igényelne.

A pszichológiai tényezőkön túl problémát jelent, hogy az eljárások túl hosszú ideig folynak – annak dacára, hogy a jogszabály soronkívüliséget ír elő –, az őrizeteseknek nincs információjuk arról, hogy éppen hol tart ügyük, még a büntetés-végrehajtási intézet sem rendelkezik erről megfelelő információkkal, többször még a fogvatartás alapjául szolgáló tényeket sem ismeri. Nem ritkán azonban a külföldi maga is késlelteti a kiutasítás végrehajtását, pl. más személyi adattal más-más állampolgárnak vallja magát. Általános kifogás mind az idegenrendészeti őrizetesek, mind a nemzetközi szervezetek magas rangú tisztviselői, mind pedig az elmélet képviselői részéről, hogy büntetés-végrehajtási intézetben zárt viszonyok között kell az őrizeteseknek várni az ország elhagyását, holott általában nem követtek el bűncselekményt. A hosszú és határozatlan időtartamú idegenrendészeti őrizet aránytalan és olyan súlyos joghátránynak minősíthető, ami már az emberi szabadságjogokkal ellentétes. Vagyis kívánatos lenne ilyen esetekben a kiutasított külföldiek elhelyezéséről elfogadhatóbb más módon gondoskodni.

## ÜBER DIE SPEZIELLEN GEFANGENSCHAFTSFORMEN: ÜBER DIE VERWALTUNGSRECHTLICHE HAFT UND DIE FREMDENBEWAHRUNG

(Zusammenfassung)

Die ungarische Gefangenenzahl umfaßt nicht nur die Strafgefangenen und Untersuchungsgefangenen, sondern auch die aufgrund einer Maßregel Untergebrachten, die verwaltungsrechtlichen Häftlinge, die in den Strafanstalten ihre Strafe verbüßen und die landesverwiesenen ausländischen Personen, die in der Fremdenbewahrung sind.

Der Autor dieser Abhandlung befaßt sich mit zwei speziellen Gefangenschaftsformen: mit der verwaltungsrechtlichen Haft und mit der Fremdenbewahrung.

Das ungarische Ordnungswidrigkeitenrecht kannte bis 1990 ebenfalls eine freiheitsentziehende Sanktion, die verwaltungsrechtliche Haft, die gemäß den Bestimmungen des Ordnungswidrigkeitengesetzes von 1968 für eine Dauer bis zu 30 Tagen und in einigen gesetzlich ausdrücklich genannten Fällen für eine Dauer bis zu 60 Tagen verhängt werden konnte. Zuständig für die Verhängung war die Polizei, wobei der Betroffene keine Möglichkeit hatte, gegen diese Entscheidung ein Rechtsmittel bei Gericht einzulegen.

Die Regelung über den Vollzug der verwaltungsrechtlichen Haft wurde in das Kapitel XI der Gesetzesverordnung Nr. 11 von 1979 über die Durchführung von Strafen und Maßregeln eingefügt. Der Vollzug dieser Strafe erfolgte danach in Polizeiarresten oder in den allgemeinen Strafvollzugsanstalten.

Das Institut der verwaltungsrechtlichen Haft war in der ungarischen Lehre sehr umstritten. Sie wurde aber erst durch das Gesetz XXII/1990 abgeschafft. Das erwähnte Gesetz schließt allerdings auch für die Zukunft nicht aus, daß eine rechtskräftig auferlegte Geldbuße in Haft umgewandelt wird, wenn keine Bezahlung erfolgt. In diesem Falle kann die Ersatzhaft zwischen einem und 60 Tagen betragen. Eine gewisse Absicherung ergibt sich für den Täter aber auch hier aus der Tatsache, daß er diese Umwandlung der Geldbuße gerichtlich überprüfen lassen kann.

Die Fremdenbewahrung ist eine neue freiheitsentziehende Sanktion, die im Rahmen eines verwaltungsrechtlichen Verfahrens gegenüber den rechtskräftig ausgewiesenen ausländischen Personen im Interesse der Durchführung der Landesausweisung ab Mai 1994 anordnen kann. Die Durchführung dieser Maßnahme wird in Polizeiarresten oder – ab Januar 1995 ausnahmsweise – in den Strafvollzugsanstalten erfolgt.

## A jogalanyok körének bővülése a nemzetközi jogban

A nemzetközi jog alanyai kettős értelemben bővülnek: egyrészt folyamatosan növekszik a független államok és a nemzetközi szervezetek száma, másrészt újabb és újabb emberi közösségek szereznek kisebb-nagyobb mértékben nemzetközi jogalanyiságot, azon kívül, hogy megjelent az egyén is, mint nemzetközi jogalany. Az alábbiakban a bővülésnek ezt a második aspektusát szeretném vizsgálat tárgyává tenni, azaz: kik is a nemzetközi jog alanyai?

### I.

A nemzetközi jog tudományában még a jelen század elején is az volt a többségi nézet, hogy csupán az államok rendelkeznek nemzetközi jogalanyisággal. Így az egyik legismertebb angol tankönyv, L. Oppenheim művének 1928. évi, A. McNair által átdolgozott negyedik kiadása is megállapítja: "A nemzetközi jogból származó jogok és kötelezettségek alanyai egyedül és kizárólagosan (solely and exclusively) csak államok lehetnek."<sup>1</sup> A korabeli nemzetközi jogi irodalomban hasonló nézetek voltak mások is.<sup>2</sup> A nemzetközi jogalanyok körének ez a leszűkítése már ekkor sem volt igaz, az államok kizárólagos jogalanyiságának elmélete azonban szívósan élt tovább, főleg a nemzetközi jog szocialista irodalmában. Így az 1954-ben megjelent magyar nemzetközi jogi tankönyvben Hajdú Gyula azon a címen tagadta a nemzetközi szervezetek nemzetközi jogalanyiságát, hogy azok nem rendelkeznek "...azzal a – kizárólag államot illető – joggal, hogy nemzetközi jogot alkossanak".<sup>3</sup> Különösebb indok nélkül tagadta a nemzetközi szervezetek – külön kiemelve az ENSZ-et is – és a természetes személyek

---

<sup>1</sup> L. Oppenheim–A. McNair: *International Law A treaties*, London-New York-Toronto 1928. 21. p.; Anzilotti olasz professor 1905-ben szintén úgy látta, hogy a nemzetközi jogban az államon kívül más jogalany létezése egyszerűen elképzelhetetlen. (D. Anzilotti: *Il diritto internazionale nei giuridici interni*, 1905. 44. p.)

<sup>2</sup> 2. Pl. J. Louter holland professor erről 1920-ban így ír: "La notion du droit international ... implique évidemment que, seuls, les États ou Unions d'États peuvent y être admis comme sujets." (Le droit international public positif. Londre-Édimbourg-New York-Toronto-Melbourne-Bombay, 1920. 160. p.). Ugyanezt hangsúlyozza pl. F. von Liszt (Das Völkerrecht, zwölfte Auflage bearbeitet von M. Fleischman, Berlin 1925. 85. p.), E. L. Bidau (Derecho internacional público, Buenos-Aires, 1924. Tomo I. 64. p.), H. Gerber (Die Beschränkung der deutschen Souveränität nach dem Versailler Verträge, Berlin 1927. 17. p.).

<sup>3</sup> Buza–Hajdú–Flachbart–Vitányi: *Nemzetközi jog*, Bp. 1954. 116. p.

nemzetközi jogalanyiságát egy 1970-ben megjelent szovjet tankönyv is, az állam mellett egyedül a függetlenségükért harcoló népeket tekintette nemzetközi jogalanyoknak.<sup>4</sup>

Hajdú Gyula idézett álláspontja azt sugallja, mintha a jogalanyiság fogalma teljesen más lenne a nemzetközi jogban, mint az államon belüli jogban, hiszen ez utóbbiban a jogalanyok (pl. természetes és jogi személyek) kétségkívül *nem rendelkeznek a jogalkotás jogával*, mégsem vonja senki kétségbe ezen a címen jogalanyiságukat. A nemzetközi jog (főleg a szocialista) tudományában valóban volt olyan nézet, mely a jogalkotást a nemzetközi jogalanyiság ismérvének tekintette,<sup>5</sup> de a nemzetközi jog tudományában uralkodó többségi nézet szerint ez a fogalom ugyanazt jelenti az államon belüli és a nemzetközi jogban is, nevezetesen, hogy *jogalanyok azok, akik jogok és kötelezettségek hordozói*. Ezen a nézeten van pl. J. Touscoz,<sup>6</sup> E. Menzel-K. Ipsen,<sup>7</sup> D. P. O'Connell,<sup>8</sup> S. A. Williams-A. L. C. de Mestral,<sup>9</sup> R. Monaco,<sup>10</sup> B. Conforti,<sup>11</sup> Haraszti György,<sup>12</sup> A. M. Mattos,<sup>13</sup> V. V. Jevgenyev,<sup>14</sup> Szász István.<sup>15</sup>

A jogalanyiság, mint fogalom, azonos a *jogképesség* fogalmával,<sup>16</sup> mely a jogok és kötelezettségek hordozásának a *lehetőségét* hangsúlyozza, kérdés viszont, hogy kell-e a nemzetközi jog alanyának egyben cselekvőképességgel is rendelkeznie, mint ahogy azt egyesek állítják.<sup>17</sup>

Ez a két fogalom az államon belüli jogban szétválhat, ott pl. a csecsemő saját cselekményével nem szerezhet jogokat és nem vállalhat kötelezettségeket, azaz nem cselekvőképes. Ezzel szemben jogai ettől függetlenül lehetnek, pl. őt is megilletik az alapvető emberi jogok, vagyon örököse lehet stb. A nemzetközi jogban a jogképesség és a cselekvőképesség elvileg szintén szétválhat, de ez a szétválás mind az államon belüli jogban, mind a nemzetközi jogban csak egy oldalról lehetséges: lehet, hogy a jogképes alany nem rendelkezik cselekvőképességgel. Megfordítva azonban ez nem lehetséges,

<sup>4</sup> B. I. Liszovszkij: *Mezsdunarodnoje pravo*, Moszkva, 1970. 66. p.

<sup>5</sup> Ezen a nézeten van L. A. Modzsorjan: *Szubjektivi mezsdunarodnogo prava*, Moszkva, 1958. 7. p.

<sup>6</sup> J. Touscoz: *Droit international*, Paris, 1993. 60. p.

<sup>7</sup> E. Menzel-K. Ipsen: *Völkerrecht* 2. Aufl. München, 1979. 97. p.

<sup>8</sup> D. P. O'Connell: *La personnalité en droit international*, R.G.D.I.P. 1963. 9. p.

<sup>9</sup> S. A. Williams-A. L. C. de Mestral: *An Introduction to International Law, Chiefly as Interpreted and Applied in Canada*, Toronto, 1979. 33. p.

<sup>10</sup> R. Monaco: *Manuale di diritto internazionale pubblico*. Seg. ed. Torino, 1971. 238. p.

<sup>11</sup> B. Conforti: *Diritto internazionale*, Terza ed. Napoli, 1988. 12. p.

<sup>12</sup> Haraszti Gy.: A nemzetközi jogalanyiság kérdéséhez, *Acta Facultatis Politico – Iuridicae Universitatis de Rolando Eötvös Nominatae*, Tomus II. Fasc. I. Bp. 1960. Különlenyomat 34. p.

<sup>13</sup> A. M. Mattos: *Direito internacional público*, São Paulo, 1980. 3. p.

<sup>14</sup> V. V. Jevgenyev: *Pravoszubjektnoszty, szuverenitet i nyevmesatyelsztvo v mezsdunarodnom prave*, Szovetszkije goszudarsztvo i pravo, 1955. 2.sz. 75. p. Erre az álláspontra helyezkedett a hivatalos szovjet tankönyvek egy jó része is, pl. a G. Tunkin által szerkesztett, kollektív szerzőgárdával készült és a Szovjetunió illetékes minisztériuma által kiadott nemzetközi jogi tankönyv (*Mezsdunarodnoje pravo*, Moszkva, 1974. 127. p.).

<sup>15</sup> I. Szász: *La règle juridique, le droit subjectif et le sujet de droit en droit international*, *Mélanges offerts à Juraj Andrassy*, La Haye, 324. p.

<sup>16</sup> Lásd pl. H. Mosler megállapítását: "Normalerweise werden die Begriffe Rechtsfähigkeit, Rechtssubjektivität und Rechtspersönlichkeit als Synonyma gebraucht." *Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte*, *ZaöRV* 1962. Band 22. 18. p.

<sup>17</sup> Ezen a nézeten van Nguyen Quoc Dinh-P. Dailler-A. Pellet: "Il reste que la personnalité ne signifie rien d'autre, dans le langage juridique que l'aptitude à être sujet à actif ou passif de "droits" et partant, à accomplir dans la vie juridique des actes susceptibles de créer de tels droits." (*Droit international Public*, 2<sup>e</sup> éd. Paris, 1980. 490-491. p.)



azaz aki cselekvőképes, az szükségképpen jogképes is. A jogképesség és a cselekvőképesség szétválására államok esetén főleg a múltból találunk példákat, ilyen volt pl. a protektorátus alatt lévő állam, amely helyett és amelynek nevében a protektor állam kötött nemzetközi szerződéseket. A protektorátusok a II. világháború után fokozatosan megszűntek, utolsóként a Brunei Szultánátus lett független 1984-ben. Európában az utolsó függő állam a Pireneusokban fekvő Andorra volt, amely 1993-ig egy feudális eredetű kettős függés alatt állott, Foix grófja és Urgel püspöke alá volt vetve eredetileg, akiknek jogait a Francia Köztársaság elnöke és a spanyol király közösen gyakorolták, ők köthettek pl. Andorra nevében nemzetközi szerződést. 1993-ban ez a függőség megszűnt és a kis államot július 28-án az ENSZ tagjává választották.<sup>18</sup> Korlátozott cselekvőképességgel rendelkeztek egyes, mesterségesen elkülönített speciális helyzetű területek is, így pl. ilyen volt Danzig a két világháború között,<sup>19</sup> vagy a Saar-vidék 1945–1957 között.<sup>20</sup>

A függésben lévő, azaz a cselekvőképességükben korlátozott államok megszűnésével a korlátozottan cselekvőképes állam, mint társadalmi jelenség még nem tűnt el teljesen. A föderatív államokon belül a tagállamok rendelkezhetnek bizonyos külügyi önállósággal, ennek mértékét a szövetségi alkotmány állapítja meg. Ez az önállóság lehet kisebb és nagyobb, de semmiképpen sem éri el a szövetséges állam jog- és cselekvőképességét. A volt Szovjetunió két tagállama, Ukrajna és Belorusszia ENSZ-tagsággal is rendelkezett és ha jog- és cselekvőképességének terjedelme nem is érte el az összszövetség hasonló képességének szintjét, akkor is legalább korlátozottan cselekvőképes nemzetközi jogalanyok voltak. Manapság ilyen korlátozottan cselekvőképes államok pl. *Németország tagállamai*, az ún. Landok, melyek a szövetségi kormány jóváhagyásával külállamokkal nemzetközi szerződést is köthetnek, az NSZK alkotmányának (Grundgesetz) 32. cikke szerint.

## II.

Az államok kizárólagos jogalanyiságának elmélete már a múlt században sem volt igaz, így *polgárháború esetén a felkelők hadviselői jogokat szerezhettek*, ha az a kormány, amely ellen a felkelés kiobbant, őket *hadviselő félként elismerte*. Az ilyen elismerés azt jelentette, hogy *a polgárháború jogi értelemben nemzetközi háborúvá alakult át*, azaz a büntetőjog szabályai helyett a *nemzetközi hadijog* szabályait kellett alkalmazni<sup>21</sup> a szembenálló felek között, így pl. az elfogott felkelők hadifoglyoknak minősültek és nem lehetett őket lázadás miatt büntető bíróság elé állítani. Az ilyen elismerést a központi kormány rendszerint csak akkor adta meg a felkelőknek, ha a polgárháború kiterjedése miatt az ország területének egy részét már elfoglalták, ott saját kormánnyal rendelkeztek (ez volt az ún. *helyi de facto kormány*), amely szintén hajlandó volt a háború nemzetközi jogi szabályait betartani a kormánycsapatok elleni

<sup>18</sup> Lásd bővebben J. C. Colliard: L'Etat d'Andorre, Annuaire Fr. D.I. 1993. 377. és köv. p.

<sup>19</sup> Lásd bővebben Szabó József: Danzig nemzetközi helyzete. M. Kir. Ferencz József-Tudományegyetem Jog- és Államtud. Intézetének kiadványai, Szeged, 1934.

<sup>20</sup> Lásd bővebben F. Münch: Zum Saarvertrag vom 27. October 1956. ZaöRV, 1957. 1–60. p.

<sup>21</sup> Vö. Buza László: Az elismerés jogi természete a nemzetközi jogban. Különlenyomat a Kolosváry Emlékkönyvből, Budapest, 1939. 8. p.

küzdelemben.<sup>22</sup> Ez az elismerés végül is a de facto kormány elismerését jelenti,<sup>23</sup> joghatása az, hogy a felkelők ezáltal bizonyos korlátozott nemzetközi jogalanyiságot szereznek,<sup>24</sup> hiszen olyan hadviselői jogokat gyakorolnak, amelyek különben csak államokat illetnek meg.

A felkelőkön kívül a múlt században nemzetközi jogalanyisággal rendelkeztek egyes nem állami közösségek is. Így jogalany volt a Szent János (Johannita) Lovagrend, mely a XI. században Jeruzsálemben alakult meg és eredeti célja a Szentföld katonai védelmezése volt, majd amikor a muzulmánok onnan kiszorították, először Ciprusra, majd Rodosz szigetére települt át, ahol tényleges hatalmat gyakorolt. V. Miklós pápa 1446-ban a lovagrend nagymesterét Rodosz szuverén fejedelmének ismerte el. Amikor a Török Birodalom innen is kiszorította a rendet, (1530-ban) Málta szigetére tepült át és ott 1798-ig tényleges hatalmat gyakorolt,<sup>25</sup> eredetileg tehát államnak lehetett tekinteni. Ezután államiságát elvesztette, mint Máltai Lovagrend a XIX. század óta már csak mint jótékonyági, főleg humanitárius feladatokat ellátó karitatív szervezet működik, de még ma is nemzetközi jogalanynak tekinthető, hiszen vele 40 állam a mai napig diplomáciai kapcsolatokat tart fenn, egyes államokkal szerződéseket köt (pl. 1976-ban Olaszországgal posta-egyezményt).

Különleges jogalany volt tekinthető a múlt században 1871 után a Szentszék is. Ekkor az Egyházi Állam területét az olasz csapatok elfoglalták és így ez az állam és vele együtt a pápa államfői minősége megszűnt. Az olasz állam azonban 1871-ben egy belső törvénnyel, az ún. garanciális törvénnyel olyan jogokkal ruházta fel a pápát, mintha továbbra is államfő lenne, így pl. az olasz állam fennhatósága nem terjedt ki a pápára és biztosította a pápa számára a követek küldésének és fogadásának jogát is. 1929-ben azután az Olaszországgal kötött lateráni egyezmény visszaállította – igaz csak 44 hektáron – a pápa világi hatalmát, létrejött a Citta del Vaticano, melynek területe, állampolgársága, sőt hadserege is van, ezért sokan valamiféle miniatűr államnak tekintik.

A jogalanyok köre tehát már a múlt században sem korlátozódott az államokra, noha az egyéb jogalanyok létezése ekkor még igen kivételesen fordult elő. A XIX. század végén, de főleg a XX. század elején növekvő gyakorisággal jelentek meg a nemzetközi kapcsolatokban a nemzetközi szervezetek. H. Mosler adatai szerint az 1815-ben véget ért Bécsi Kongresszustól 1954-ig terjedő időszakban 178 államközi (rossz, de gyakori szóhasználat: kormányközi) nemzetközi szervezet jött létre, melyek túlnyomó többsége életképesnek bizonyult<sup>26</sup> és azóta újabb kormányközi nemzetközi szervezetek jöttek létre, melyek száma 1985-ben már elérte a háromszázat,<sup>27</sup> ennél fogva ma *több ilyen nemzetközi szervezet létezik, mint ahány állam*. A nemzetközi szervezetek megjelenése egyben a nemzetközi jogalanyok számát is növelte, mivel ezek egy része kisebb-nagyobb mértékben jogalanyisággal rendelkezett. Így pl. már az 1919-ben létrejött Nemzetek Szövetsége és az ugyanakkor keletkezett Nemzetközi Munkaügyi

<sup>22</sup> Lásd erről P. Fauchille: *Traité de Droit International Public*, Paris 1922. Tome I. 310. p., H. Kelsen: *Principles of International Law*, New York, 1956. 291. p.

<sup>23</sup> Lásd J. Spiropoulos: *Die de facto-Regierung im Völkerrecht*, Kiel, 1926. 55. p.

<sup>24</sup> A. Verdross-B. Simma: *Universelles Völkerrecht, Theorie und Praxis*, Berlin 1976. 211. p.

<sup>25</sup> Lásd bővebben B. de Fischer: *L'Ordre souverain de Malte*, Recueil des Cours, 1979. II. tome 163. 1–48. p.

<sup>26</sup> H. Mosler: *Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte*, ZaöRV, 1962. Band 22. 1–2. p.

<sup>27</sup> Vö. Yearbook of International Organizations 1984/85. I. 1726. és köv. p.

Szervezet is nemzetközi jogalany volt, mégha ezt egyesek tagadták is.<sup>28</sup> A jogalanyiságot ezen szervezetek alapokmánya ugyan *expressis verbis* nem mondta ki egyetlen rendelkezésében sem, de ez következett a rendelkezések tartalmából. A Nemzetek Szövetsége pl. számos nemzetközi jogosítvánnyal rendelkezett, az államok felett ellenőrzési joga volt,<sup>29</sup> a Tanács engedélye nélkül nem lehetett a kisebbségi jogokat biztosító nemzetközi szerződéseket megváltoztatni,<sup>30</sup> sőt a jogellenesen háborút indító állammal szemben szankciókat is alkalmazott<sup>31</sup> stb.

Nem mondta ki a világszervezet nemzetközi jogalanyiságát az ENSZ Alapokmánya sem. San-Franciscóban – ahol az ENSZ Alapokmányát végső formájába öntötték – volt egy belga javaslat az ENSZ jogalanyiságának kifejezett rögzítésére, de ezt a konferencia IV/2. bizottságában azzal az indoklással utasította el, hogy szükségtelen ilyen cikket az Alapománya felvenni, mivel a jogalanyiság kérdését az Alapokmány egészének rendelkezései fogják tükrözni.<sup>32</sup> Emiatt az Alapokmányba mindössze az *ENSZ belső jogi személyiségére* vonatkozó 104. cikk került bele, melynek értelmében az ENSZ a tagállamok területén jogképességgel rendelkezik és joga van: a) szerződések kötésére, b) ingatlan és ingó javak megszerzésére, és elidegenítésére, c) peres és peren kívüli eljárásban való részvételre.

A nemzetközi jogalanyiságot kimondó rendelkezés hiánya azután véget nem érő vitákat váltott ki az Egyesült Nemzetek Szervezete jogalanyiságát illetően a nemzetközi jog tudományában. Egyesek – mint láttuk – tagadják a világszervezet nemzetközi jogalanyiságát, mások a belső (polgári) jogi jogalanyiságot rendező 104. cikkből próbálták levezetni a nemzetközi jogalanyiságát is,<sup>33</sup> holott az az Alapokmány egyéb rendelkezéseiből is megállapítható. Így az Alapokmány 43. cikke értelmében a Biztonsági Tanács nemzetközi szerződést köthet az ENSZ tagállamaival, az ENSZ rendelkezésére bocsátandó fegyveres erők nagyságáról, fegyvernemi összetételéről, vagy a 63. cikk értelmében az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa szintén egyezményeket köthet az ún. szakosított nemzetközi szervezetekkel (ilyen pl. az UNESCO, az Egészségügyi Világszervezet, a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet stb.) az együttműködés tárgyában. Ezen kívül nemzetközi egyezményeket kötött az ENSZ Gyámsági Tanácsa is a gyámságot gyakorló államokkal. Nyilvánvaló tehát, hogy az ENSZ-nek *cselekvőképessége is van*, amely – mint láttuk – szükségképpen magába foglalja a jogalanyiságot is. S mivel az ENSZ és Svájc között 1946-ban megkötött székhelyegyezmény, az ún. ideiglenes megállapodás I. cikke kifejezetten kimondja az ENSZ nemzetközi jogalanyiságát – ugyanezt tette a Nemzetközi Bíróság már 1949-ben az ENSZ szolgálatában elszenvedett károk miatti kártérítés kérdésében adott tanácsadó

---

<sup>28</sup> Így pl. E. Vanselow 1931-ben így ír: "Internationale Organisationen sind nicht Völkerrechtssubjekte." (Völkerrecht, Einführung in die Praxis der Staaten, Berlin 1931. 64. p.)

<sup>29</sup> Ilyen ellenőrzést gyakorolt a Nemzetek Szövetsége pl. az Egyezségokmány 22. cikke szerint a mandátumos területeket igazgató államok igazgatási tevékenysége felett. Az igazgató hatalom évente köteles volt a szövetség Tanácsához jelentést küldeni igazgatási tevékenységéről.

<sup>30</sup> Lásd Szalayné Sándor Erzsébet: A Nemzetek Szövetségének kisebbségvédelmi eljárása, in: Jogász Szövetségi Értekezések, Budapest, 1989. 35. p.

<sup>31</sup> Lásd bővebben Buza László: A nemzetközi jog tankönyve, Bp. 1935. 339. és köv. p.

<sup>32</sup> Lásd Haraszti Gy.: i.m. 37. p.

<sup>33</sup> Lásd pl. L. Goodrich–E. Hambro: Charter of the United Nations, Boston, 1946. 281. p.

véleményében<sup>34</sup> – így ma már nem vitatható sikerrel az ENSZ nemzetközi jogalanyisága.

A nemzetközi jog alanyainak minősülnek az ENSZ-en kívül más univerzális nemzetközi szervezetek pl. az ENSZ Nevelésügyi Tudományos és Kulturális Szervezete (UNESCO), az Egészségügyi Világszervezet (WHO), vagy a Nemzetközi Munkaügyi szervezet (ILO) stb.

Jogalanyisággal nemcsak az ilyen típusú szervezetek rendelkeznek, jogalany lehet egy tucatnyi vagy még annál is kevesebb állam által létrehozott partikuláris vagy ún. regionális nemzetközi szervezet is. Ilyen pl. az Európai Unió, az Arab Liga, a NATO, az Európa Tanács stb. A partikuláris és regionális szervezeteknek is szükségük lehet funkciójuk ellátásához a nemzetközi jogalanyiságukra. Mivel a jogalanyiság mértékét a szervezet által ellátandó feladatok alapján döntötték el a létrehozó államok, így annak terjedelme szervezetenként változhat. Az is lehetséges, hogy a regionális szervezetek – az ENSZ-hez hasonlóan – *nemzetközi cselekvőképességgel* rendelkeznek. Ilyen a sok szempontból kivételes helyzetű Európai Unió, mely jogosult nemzetközi szerződések kötésére, ilyeneket egyébként már elődje, az Európai Gazdasági Közösség is kötött. A Közösség pl. szerződő fél az 1967. évi gabona-egyezményben, az 1974. évi a tenger fémes eredetű szennyezése ellen kötött párizsi egyezményben,<sup>35</sup> együttműködési szerződéseket kötött a FAO-val, UNESCO-val, a Nemzetközi Munkaügyi Szervezettel,<sup>36</sup> és ott szerepel a tengerről kötött 1982. évi ENSZ egyezmény aláírói között.<sup>37</sup> A regionális szervezetek egy részénél a tagállamok állandó képviselket tartanak fenn, de magának a szervezetnek nincs képviselket létesítésére joga tagállamaiban. Ez alól is kivétel az Európai Unió, amelyik maga is létesíthet hivatalos képviselketeket éspedig *nemcsak a tagállamaiban, hanem más államban is*, az Európai Uniónak képviselketje működik pl. Magyarországon, Kanadában vagy az Egyesült Államokban. Ezenkívül az Unió több nemzetközi szervezetben *megfigyelői státusszal* rendelkezik, így 1962 óta a Nemzetközi Mezőgazdasági és Élelmezési Szervezetenél (FAO), 1974 óta a Nemzetközi Tengerészeti Tanácsadó Szervezetenél, és ugyancsak 1974 óta megfigyelőként vesz részt az ENSZ Közgyűlésén is.<sup>38</sup> A szervezet jogalanyiságát különben az elődszervezetek alapító okmányai kifejezetten is kimondták, pl. az Európai Gazdasági Közösség alapszerződésének 210. cikke, vagy az Euratom-szerződés 184. cikke.

A nemzetközi szervezetek jogalanyiságáról szólva H. Kelsen azon a véleményen volt az ENSZ-ről írt nagy tanulmányában, hogy ha valamilyen nemzetközi szervezet alapokmánya kifejezetten előírja a szervezet jogalanyiságát, akkor a szervezet jogképessége korlátlaná válik, míg ha az alapító okmányban nincs szó a

---

<sup>34</sup> A tanácsadó vélemény hivatalos francia szövege leszögezi: "Cela signifie l'Organisation est un sujet de droit international, qu'elle a capacité d'être titulaire de droits et devoirs internationaux et qu'elle a capacité de se prévaloir de ses droits et devoirs par voie de réclamation internationale." (Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, Avis consultatif: C. I. J. Recueil, 1949. 179. p.)

<sup>35</sup> Vö. R. Kovar: La participation des Communautés Européennes aux conventions multilatérales, Annuaire Français de Droit International, 1975. 903. és köv. p.

<sup>36</sup> A szerződésekről lásd J. Raux: Les relations extérieurs de la Communauté Economique Européenne, Paris 1966. 93. és köv. p.

<sup>37</sup> Lásd International Legal Materials, 1982. Number 4. 1477. p.

<sup>38</sup> Lásd J. P. Jacqué: La participation de la Communauté Economique Européenne aux organisations internationales universelles. Annuaire Français, D.I. 1975. 924. és köv. p.

jogalanyiságról, úgy az csak az okmányban foglalt jogok tekintetében létezik.<sup>39</sup> Ez az álláspont erősen vitatható, semmiféle nemzetközi szervezetnek (az ENSZ-nek sem) nem lehet olyan terjedelmű jogalanyiséga, mint az államoknak. A nemzetközi szervezetek nemzetközi jogalanyiséga bizonyos fokig különbözik az államok jogalanyiságától. A különbségek a következők:

a) A nemzetközi szervezetek jogalanyiséga *származékos*,<sup>40</sup> azaz a tagállamok ruházzák rá és a tagállamok ezt a jogalanyiságot elvileg vissza is vonhatják.

b) A szervezet jogalanyiséga *korlátozott*, azaz nem terjed ki minden lehetséges jogviszonyra csak azokra, amelyekkel kapcsolatosan a jogalanyiség a *funkciója ellátásához szükséges*. (Ugyanez a helyzet egyébként az államon belüli jogban is, a jogi személyek jogalanyiséga ott is korlátozottabb az egyénekéhez képest, csak a tevékenységük ellátásához szükséges jogviszonyok tekintetében létezik. Pl. a részvénytársaságok jogi személyek és ennél fogva jogalanyok, de csak a gazdálkodáshoz szükséges jogok tekintetében (nincs pl. választójoguk, nem köthetnek házasságot stb.). Mint J.A. Barberis helyesen megállapította, a jogalanyi minőség nem függ a jogok és kötelezettségek mennyiségétől,<sup>41</sup> azaz jogalany az is, akinek csupán egyetlen joga vagy kötelezettsége van a nemzetközi jog alapján.<sup>42</sup> A jogalanyok tehát különbözőek lehetnek egymástól, a részükre előírt jogok és kötelezettségek terjedelme alapján. Ezt a különbséget hangsúlyozta a Nemzetközi Bíróság is az ENSZ szolgálatában elszenvedett károk miatti kártérítés kérdésében az 1949. április 11-én adott tanácsadó véleményében: "A jogalanyok valamely jogrendszerben nem szükségszerűen egyformák jellegüket vagy jogaik terjedelmét tekintve; jellegük a közösség szükségleteitől függ."<sup>43</sup> Ugyanakkor a Nemzetközi Bíróság az idézett véleményben úgy látta, hogy az ENSZ nemzetközi jogalany és képes jogait nemzetközi jogi igény útján is érvényesíteni.<sup>44</sup> Nemzetközi jogképessége nemcsak az Alapokmányban kifejezetten meghatározott jogokra terjed ki, hanem ezen túlmenően a rendelkezésekben benn rejlő jogokra is. A Bíróság véleménye szerint "...a nemzetközi jog értelmében az ENSZ-t mindazokkal a jogokkal felruházottnak kell tekinteni, amelyek – habár az Alapokmány kifejezetten nem is rendelkezik róluk – szükségszerűen megilletik a szervezetet, minthogy lényegesek funkcióinak gyakorlása szempontjából."<sup>45</sup> Ehhez csak annyi tehető hozzá, hogy a jogok ilyen kiterjesztése természetesen nem lehet ellentétes az Alapokmány valamely kifejezett rendelkezésével, az Alapokmány hallgatása esetén azonban az egyéb rendelkezések szellemében kiterjesztő értelmezés útján bizonyos jogosultságok fennállása vélelmezhető.

c) A nemzetközi szervezetek jogalanyiséga *nem objektív jellegű*, ellentétben az állam jogalanyiségával, ami azt jelenti, hogy tagállamain kívül *csak azon államok*

<sup>39</sup> H. Kelsen: The Law of the United Nations, New York 330. p.

<sup>40</sup> P. Reuter szerint a nemzetközi szervezetek csak másodlagos jogcímen (à titre secondaire) jogalanyok (Vö. P. Reuter: Organisations internationales et évolution du droit, in: L'évolution du droit public, Etudes en l'honneur d'Achille Mestre 1956. 456. p.). Hasonló nézeten van G. Arangio-Ruiz: Gli Enti Soggetti dell Ordinamento Internazionale 1951. t. I. 97. p.

<sup>41</sup> J. A. Barberis: La personalidad jurídica internacional, in: Festschrift für Hermann Mosler, Berlin-Heidelberg-New York, 1983. 35. p.

<sup>42</sup> J. A. Barberis: i.m. 34. p.

<sup>43</sup> C. I. J. Recueil, 1949. 178. p.

<sup>44</sup> "Ce signifie que l'Organisation est un sujet de droit international, qu'elle a capacité de se prévaloir de ses droits par voie de réclamation internationale." (u.o. 179. p.).

<sup>45</sup> C. I. J. Recueil, 1949. 182. p.

*irányában rendelkezik jogalanyisággal, amelyek ezt a jogalanyiságot részére elismerik.* Ez alól azonban ismét az ENSZ a kivétel, melynek jogalanyiséga kivételesen *objektív*, ugyanis az ENSZ funkciójának ellátásához ez elengedhetetlenül szükséges. Ha nem volna minden állammal szemben jogalany, csak a tagállamaival szemben, akkor a békebontó államok *a jogtalan cselekmény elkövetése előtt kilépnének az ENSZ-ből* (ezt tették a tengelyhatalmak a Nemzetek Szövetsége idején) és akkor jogilag nem volna lehetséges velük szemben fellépni. Az ENSZ tehát *fő funkcióját, a béke és biztonság fenntartását csak akkor érheti el, ha jogalanyiséga mindenkivel szemben objektív módon éppen úgy fennáll, mint ahogyan az államok esetében is ez a helyzet.* Éppen ezért az ENSZ-t létrehozó államok az Alapokmányt úgy szövegezték meg, hogy abból egyértelműen kitűnik, az ENSZ-nek joga van békefenntartó funkcióját minden állammal szemben – olyannal is, amelyik nem tagja – gyakorolni. Kérdéses azonban, hogy minek alapján lehet az államot olyasmire kötelezni, amihez kifejezetten vagy hallgatólagosan nem járult hozzá? A Nemzetközi Bíróság ezzel kapcsolatosan az idézett 1949. évi tanácsadó véleményében úgy indokolt, hogy "...a nemzetközi közösség tagjainak igen nagy többségét képviselő 50 államnak jogában állt a nemzetközi jog értelmében objektív nemzetközi jogalanyisággal, nem pedig csupán általuk elismert jogalanyisággal rendelkező szervezetet létrehozni".<sup>46</sup> Ez a nemzetközi jogközösség jogalanyiségét érintő kérdés, amelyre még visszatérünk.

### III.

Az államok és nemzetközi szervezetek mellett a nemzetközi jogban jogalanyként megjelent az egyén is, aki egyébként az államon belüli jogban a legtipikusabb jogalany. A nemzetközi jog azonban, mint tipikusan az államok és a nemzetközi szervezetek egymás közötti viszonyát rendező normarendszer, természetsszerűleg a nemzetközi jogviszony két oldalán álló alanyok részére statuál jogokat és kötelezettségeket. Ezzel kapcsolatban felmerült olyan nézet, hogy mivel az államok és nemzetközi szervezetek nevében is csak fizikai személyek képesek eljárni, ezért a jog csak emberekre vonatkozhat, csak nekik lehetnek kötelezettségeik vagy alanyi jogaik. Ezen a nézeten van H. Kelsen,<sup>47</sup> vagy G. Scelle.<sup>48</sup> A jogoknak és kötelezettségeknek azonban nem az állami szervek, még kevésbé az ennek nevében eljáró személyek az alanyai, mivel ezekkel a jogokkal *nem saját nevükben*, hanem államuk nevében élnek, őket bármikor, bárki azonnal felválthatja, aki megszerezte a jogot arra, hogy egy állam nevében cselekedjen (pl. úgy, hogy kinevezték külügyminiszternek). A jogosított és kötelezett tehát a nemzetközi jogban többnyire nem a személy, hanem az állam, még akkor is, ha főként az egyéneknek jogot biztosító szerződésekről van szó.<sup>49</sup> Ugyanakkor vannak olyan állami jogok és kötelezettségek, amelyek realizálása közvetve, vagy közvetlenül érinti az egyes egyének jogi helyzetét. Az egyén helyzetére vonatkozó nemzetközi

<sup>46</sup> C. I. J. Recueil, 1949. 185. p.

<sup>47</sup> H. Kelsen: *Reine Rechtslehre*, 193–194. p., vagy ugyanő: *Théorie du droit international public*, in: *Recueil des Cours*, 1953. III. tome 84. 66. p.

<sup>48</sup> G. Scelle: *Précis de droit des gens*, Paris, 1932. 42. p.

<sup>49</sup> Az egyén helyzetét ilyen pozitíve érintő nemzetközi szerződések felsorolását lásd Sh. Miyazaki: *Internationaler Schutz der Menschenrechte und Völkerrechtsunmittelbarkeit*, in: *Festschrift für Hermann Mosler*, Berlin Heidelberg New York, 1983. 384. és köv. p.

jogszabályok döntő többsége azonban *az egyén számára nem teremt sem kötelezettséget, sem nem biztosít számára kikövetelési jogot*, mindezekkel csak az államok rendelkeznek. Ez a megállapítás főleg az első világháború előtt keletkezett és az egyén helyzetét rendező nemzetközi jogszabályokra volt jellemző. Így pl. már a múlt században is létezett egy olyan állami jogosultság, hogy az állam külföldre került polgárát jogsérelem esetén diplomáciai képviselte útján védelemben részesítheti. Az egyénnek akkor még saját államával szemben sem volt alanyi joga arra, hogy ezt a védelmet államától kikényszerítse, a diplomáciai védelem az állam diszkrecionális joga volt és nem az állampolgár privilégiuma.<sup>50</sup> Alanyi jogot a diplomáciai védelemre legfeljebb az egyes államok alkotmánya, tehát a belső jog biztosíthat a polgárok részére.<sup>51</sup> Hasonlóan az egyén jogi helyzetét döntően befolyásoló és számára kedvező az az igen régi nemzetközi jogszabály, hogy háború esetén az ellenség hatalmába került katonát nem szabad kivégezni, az hadifogoly lesz, de egészen a legutóbbi időkig a fogságba esett katonának nem volt alanyi joga arra, hogy ezt a kedvezményes státuszt fogvatartójával szemben érvényesítse vagy éppen kikényszerítse.<sup>52</sup> Az egyén közvetlen nemzetközi jogalanyisága megnyilvánulhat a *nemzetközi jogi vétőképeségben* is, s ez már a múlt században megjelent a nemzetközi jogban. Az 1856. évi párizsi kongresszuson – amely a krími háborút zárta le – kiadták a *tengerjogi deklarációt*, amely többek között megtiltotta a kalózzlevelek kiadását és a kalózkodást, ez utóbbi ezáltal olyan nemzetközi bűncselekménnyé változott, amelynek alapján az egyén (pl. a kalózhajó kapitánya) büntetőjogilag felelősségre vonható lett a nemzetközi jog megsértése miatt. Létrejött tehát *az egyén nemzetközi jogi felelőssége*, az egyéni vétőképeség, mint a természetes személyek nemzetközi jogalanyiségének első megjelenési formája.

Nem sokat késett az egyénnek pozitív értelemben is cselekvési képességet biztosító nemzetközi jogszabályok létrejövedele sem, noha a szabályok túlnyomó többségében az egyén akkor sem rendelkezett nemzetközi cselekvőképeséssel, ha a kérdéses jogszabály az ő helyzetét szabályozta.

Kivételesen azonban már századunk elején is előfordult, hogy egyes nemzetközi egyezmények keresetindítási lehetőséget biztosítottak az egyén vagy belső jogi személyek számára a nemzetközi szerződésben foglalt jogai megsértése esetén. Pl. ilyen jogot adtak az első világháborút lezáró párizsi békeszerződések, valamint több más választott bírósági szerződés is.<sup>53</sup> Az emberi jogok intézményének elfogadásával és a nyugat-európai gazdasági szervezetek felállításával ez a lehetőség kibővült, pl. illeti tesz lehetővé a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, az Emberi Jogok Európai Egyezménye, az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó 1957. évi szerződés, vagy az Euratomot létrehozó 1957. évi szerződés stb.

<sup>50</sup> 50. Ezt szögezte le pl. E. Borchard: Pecuniary Claims, Washington D.C. 1937. 16. p. A diplomáciai védelemről szólva hasonló megállapítást tett 1970-ben a Nemzetközi Bíróság is: "L'Etat doit être considéré comme seul maître de décider s'il accordera sa protection dans quelle mesure il le fera et quand il y mettra fin. Il possède à regard un pouvoir discrétionnaire..." Barcelona Traction Light and Power Co. Ltd. C. I. J. Recueil 1970. 44. p.

<sup>51</sup> Ilyen jogot biztosított pl. már a weimari német alkotmány 12. cikke.

<sup>52</sup> Mai viszonyok között az 1977. évi első genfi jegyzőkönyv (1989. évi 20.tvr.) 45. cikke értelmében az ellenség kezébe került harcos hadifogolyként tekintendő és kétség esetén a fogvatartó állam bíróságától kérheti hadifogoly státusának megállapítását.

<sup>53</sup> Az egyén részére biztosított nemzetközi jogorvoslati lehetőségek felsorolását lásd B. Bollecker-Stern: Le préjudice dans la théorie de la responsabilité internationale, Paris, 1973. 289.sz. jegyzet 110–111. p.

Kiszélesedett az egyén nemzetközi vétőképesége is. Már az első világháború után megjelent a nemzetközi jogban a hadviselés szabályainak megszegése miatti egyéni büntetőjogi felelősség lehetősége, ez azonban a gyakorlatban még nem érvényesült. Ezzel szemben a II. világháború végén a tengely háborús bűnöseinek felelősségre vonásával ténylegesen is létrejött a nemzetközi büntetőjogi felelősség intézménye, még akkor is, ha a háborús bűncselekmények intézménye nem vált általános jogintézménnyé, az csak a II. világháborúban elkövetett cselekményeket üldözte, és azokat is csak akkor, *ha az elkövető valamelyik vesztes állam polgára volt*. Háborús bűncselekményt *a győztes államok polgárai nem követhettek el*, így nincs jogi lehetőség pl. a Katynban kivégzett lengyel hadifoglyok gyilkosainak felelősségre vonására éppúgy, mint ahogyan büntetlenek maradtak az 1944–45-ben a jugoszláv katonák és partizánok által a Bácskában végrehajtott véres, magyar ellenes tömegmészárlás tettesei és kitervelői is.

Nem teremtettek általános nemzetközi jogi vétőképeséget a legújabb időszak nemzetközi jogszabályai sem. A védett személyekre vonatkozó 1949. évi genfi egyezmények ugyan általános egyéni felelősséget állapítanak meg a hadviselés szabályainak megszegése esetén,<sup>54</sup> de kötelező nemzetközi büntetőbíráskodás hiányában ez csak belső bíróság előtti felelőséget eredményezhet. A Biztonsági Tanács ugyan két nemzetközi bíróságot is felállított a háborús bűnök elkövetőinek felelősségre vonására, de ezek csak konkrét, meghatározott háborúkra, azaz Boszniára és a ruandai polgárháborúra vonatkoznak.<sup>55</sup>

Jelentősen megnövelték az egyes emberek nemzetközi jogalanyiságát az egyes emberjogi egyezmények, de ezzel együtt is az egyén nemzetközi jogalanyiséga korlátozott és jól körülhatárolt<sup>56</sup> jogalanyiség, s ezt ma már igen nehéz lenne vitatni. Legfeljebb azt lehetne vele kapcsolatosan megállapítani, hogy ez a jogalanyiség még ma is kivételes jellegű. A nemzetközi jogszabályok túlnyomó többsége akkor sem biztosít követelési jogot az egyén számára, ha a szabály kifejezetten az egyénre vonatkozik. Ilyen esetben az egyén csak *kedvezményezettje* és nem közvetlen alanya lesz a nemzetközi jogszabálynak. Mivel *kedvezményezett is csak jogalany lehet*, így bizonyos jogalanyiságot az egyén ilyen szabályok esetén is élvez.

#### IV.

Az eddig tárgyalt kérdésekben a nemzetközi jog tudománya többé-kevésbé egységes. Az egyén nemzetközi jogalanyiságát egyre többen ismerik el a nemzetközi jog

---

<sup>54</sup> Így pl. a sebesültekről, betegekről szóló 1949. évi I. genfi egyezmény 49. cikke értelmében minden szerződő fél köteles felkutatni és saját bírósága elé állítani az egyezményt súlyosan megsértő személyeket. Ilyen súlyos sértés (az 50. cikk szerint) a szándékos emberölés, a kínzás, a testi épség vagy az egészség elleni súlyos merénylet stb. Ugyanílyan rendelkezéseket tartalmaznak a II., a III. és IV. genfi jegyzőkönyv 49. és 50. cikkei. (Az egyezményeket törvényben nem hirdették ki, magyar szövegüket a külügyminisztérium 1955-ben külön kötetben jelentette meg.)

<sup>55</sup> Lásd erről J. C. O'Brien: The International Tribunal for Violations of International Humanitarian Law in the Former Yugoslavia, AJIL Vol.87. 1993. 639. és köv. p.; Ph. Weckel: L'Institution d'un tribunal international pour la répression des crimes de droit humanitaire en Yougoslavie, AFDI 1993. 232. és köv. p., valamint a BT 955/1994. számú határozatát a Ruandai Nemzetközi Bíróság felállításáról (International Legal Materials, 1994. N. 6. 1600. és köv. p.)

<sup>56</sup> Hasonlóan H. Mosler: i.m. 46. p.



tudományában is,<sup>57</sup> de vannak olyan emberi és állami közösségek, melyek nemzetközi jogalanyisága csak újabban vetődött fel és velük kapcsolatosan számos kérdés a mai napig nem kellően tisztázott.

Ilyen emberi közösség a *nép* és a *nemzet*, melyek jogalanyisága először csak a népeket és nemzeteket megillető *önrendelkezési jog* megjelenésével, a XX. században vetődött fel, valamint a nemzeti, nyelvi, vallási vagy etnikai *kisebbség*, amelynek helyzetére vonatkozó ún. *kisebbségi jog* először tömeges méretekből az I. világháború után jött létre. Ez a kisebbségi jog nem vált általános nemzetközi jogintézménnyé, az csak Közép- és Kelet-Európában került alkalmazásra, aminek történelmi okai vannak. Az első világháborút lezáró békeszerződések jelentős területi változásokat hoztak és ezzel megnövelték a kisebbségek számát is. A trianoni szerződés pl. a történelmi (Nagy-) Magyarország területének 71,5 %-át a környező államokhoz csatolta, s Magyarország ezzel elvesztette lakosságának 63,6 %-át, azaz összesen 13.279.516 embert. Miután nyilvánvaló volt, hogy ilyen mérvű megcsonkolást a vesztes államok nehezen fogadják el, ezért a győztes államok nemzetközi kisebbségvédelmi szabályokat hoztak létre, hogy ezáltal enyhítsék azt a traumát, amely a vesztes államokban szükségképpen fellépett. Mivel Nyugat-Európában nem volt ilyen mértékű területelcsatolás, ott kisebbségi jogok sem jöttek létre.

A két világháború közötti kisebbségi jog jellemzője volt a regionalitáson kívül az is, hogy a kisebbségi jogokat a kisebbséghez tartozó egyének számára biztosították.<sup>58</sup> Kollektív jogok csak kivételesen fordultak elő, pl. ilyen jogokat írt elő az 1921. évi svéd- finn kisebbségi szerződés a Finnországban levő Åland-szigetek lakosságának.<sup>59</sup> A második világháború után nőtt a kollektív jogokat biztosító kisebbségi szerződések száma (ilyen a Dél-Tirolnak biztosított önkormányzat<sup>60</sup>), és így ma már sok nemzetközi jogász elismeri azt, hogy a kisebbségi jogok kollektív jogokat is jelentenek.<sup>61</sup> A jelenlegi egyetemes nemzetközi jogban azonban a kollektív kisebbségi jogok még nem nyertek elismerést,<sup>62</sup> noha nézetem szerint több olyan kisebbségi jog van, ami ugyan az egyént illeti meg, de gyakorlatilag csak csoportosan valósítható meg (ilyen pl. az anyanyelvi elemi oktatás, amelynek gyakorlásához nem elég egyetlen kisebbségi tanuló, az tanítót és osztálytársakat tételez fel, azaz ez a jog csak egy kisebbségi tanulócsoporthoz létezése esetén gyakorolható). Az igazi kollektív kisebbségi jogot azonban az jelentené, ha a kisebbségnek mint csoportnak követelési joga lenne egy nemzetközi fórum előtt, de

<sup>57</sup> Így pl. A. Cassese olasz professzor úgy látja, hogy a második világháború után új nemzetközi fogalomként jelent meg az egyén. (A. Cassese: Les individus, in: Droit international, Bilan et perspectives, főszerkesztő: M. Bedjaoui, Paris 1991. 119. p.) Jogalanynak tekinti az egyént S. V. Kapoor (International Law, Allahabad, Eight. ed. 1990. 129. p.), P. Reuter (Droit International Public, Paris, 1976. 30. p.), J. G. Starke: Introduction to International Law, eight. ed. London, 1977. 75–77. p, Jose A. Pastor Ridruejo: Curso de derecho internacional publico, seg. ed. Madrid, 1987. 185–188. p.

<sup>58</sup> Lásd pl. Buza L. megállapítását: "Az anyagi nemzetközi kisebbségi jog az érdekelt államot arra kötelezi, hogy az imperium gyakorlásánál a kisebbséghez tartozókat a többséghez tartozókkal egyenlő elbánásban részesítse. Nem a kisebbség, hanem a kisebbséghez tartozó egyes egyének részére biztosít jogokat." (A nemzetközi jog tankönyve, 184. p.)

<sup>59</sup> Lásd erről Kovács Péter: Az Åland-szigetek önkormányzata, Kisebbségi Adattár II. Budapest 1994.

<sup>60</sup> Lásd erről Gál Gyula: A dél-tirolai kérdés, Kisebbségi Adattár IV. Budapest, 1995.

<sup>61</sup> Ezt a nézetet képviselték többen az 1987. évi, Canberrában tartott tudományos UNESCO konferencián (Rights of Peoples, Diritti dei Popoli, Droits des Peuples, Edited by G.B. Kutukdjian–A. Popisca, Padova, 1991. 192. p.)

<sup>62</sup> Lásd Bokorné Szegő Hanna: A kisebbségek védelme az európai struktúrákban, Acta Humana 1993. No 12–13. 79. p.

mivel ilyen jogot a kisebbségi kollektívák számára ezek a szerződések sem biztosítottak, ezért *a nemzetiségek nem "igazi" alanyai, csak kedvezményezettjei a kisebbségi jogoknak*, mely az államok részére ír elő kötelezettséget a szerződésben részes más államok irányában.

Az egyes embercsoportok számára biztosított kollektív jogok igazi megjelenését ennél fogva *a népeket és nemzeteket megillető önrendelkezési jog* keletkezésétől számíthatjuk. Az önrendelkezési jog a XX. század terméke; az első jogszabály, amelyben megjelent az ENSZ Alapokmánya volt. Az Alapokmány azonban csak megemlítette, de nem szabályozta részleteiben az önrendelkezési jogot.<sup>63</sup> Ennek pontos tartalma csak később alakult ki, s máig vitás, hogy melyek a pontos jellemzői e jog alanyának, azaz a népnek és a nemzetnek. Miután ezt nemzetközi jogszabály nem határozza meg, erre csak tudományos elméletek vannak, melyek objektív vagy szubjektív ismérvek alapján próbálják ezt a fogalmat megközelíteni.<sup>64</sup> A nép fogalmának meghatározására kollektív erőfeszítések is történtek.

A népek jogaival kapcsolatos nemzetközi jogi kérdések tisztázására az UNESCO három tudományos konferenciát szervezett (1985-ben Hararében, 1987-ben Canberrában és 1989-ben Párizsban), ahol többek között a nép fogalmának a meghatározásával is foglalkoztak. A párizsi konferencia záróközleménye szerint a nép egy olyan embercsoport, amelyik az alábbi jellemvonások összességével vagy azok többségével rendelkezik:

- a) közös történelmi hagyomány;
- b) faji vagy etnikai azonosság;
- c) kulturális azonosság;
- d) nyelvi egység;
- e) vallási vagy ideológiai hasonlóság (affinité);
- f) területi összefüggés;
- g) közös gazdasági élet.<sup>65</sup>

A jelen tanulmányban nincs lehetőség ennek az érdekes kérdésnek bővebb kifejtésére, itt csak annak megállapítására szorítkozom, hogy *minden népre egyformán kiterjedő és minden kontinensre érvényes fogalom valószínűleg nem is adható.*<sup>66</sup>

Ami az önrendelkezési jog tartalmát illeti, erre nézve az emberi jogokról szóló 1966-ban elfogadott két egyezségokmány azonos szövegű 1. cikke szól, amely szerint:

---

<sup>63</sup> Az Alapokmány mindössze két helyen említi az önrendelkezési jogot. Az 1. cikk 2. pontja szerint az ENSZ célja, hogy "a nemzetek között a népeket megillető egyenjogúság és önrendelkezési jog elvének tiszteletben tartásán alapuló baráti kapcsolatokat fejlessze..." Ezenkívül az 55. cikk bevezetője a nemzetközi gazdasági és szociális együttműködéssel kapcsolatosan említi meg az önrendelkezési jog létezését: "Abból a célból, hogy létrejöhessenek az állandóságnak és jólétnek azok a feltételei, amelyek a nemzetek között a népeket megillető egyenjogúság és önrendelkezési jog elvének tiszteletben tartásán alapuló békés és baráti kapcsolatokhoz szükségesek, az Egyesült Nemzetek elő fogja mozdítani..."

<sup>64</sup> Lásd erről D. Thüner: *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Mit einem Exkurs zur Jurafrage*, Bern, 1976. 21. és köv. p.; S. Calogeropoulos-Stratis: *Fondement et évolution historique du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, in: *Mélanges Marcel Bridel* Lausanne, 1968. 44. és köv. p.; J. P. Northey: *La notion de peuple en droit international*, in: *Réalités du droit international contemporain*, Reims, 1976. 117–278. p.

<sup>65</sup> *Rights of Peoples...* 205. p.

<sup>66</sup> Hasonló pesszimista állásponton van F. Ouguergouz is az emberi jogok Afrikai Kartájáról írt nagy monográfiájában. (*La Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples*, Paris, 1993. 132–133. p.)

"1. Minden népnek joga van az önrendelkezésre. E jog értelmében a népek szabadon határozzák meg politikai rendszerüket és szabadon biztosítják gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődésüket.

2. Célja elérése érdekében minden nép – a kölcsönös előnyök elvén alapuló nemzetközi gazdasági együttműködésből és a nemzetközi jogból eredő kötelezettségeinek tiszteletben tartásával – szabadon rendelkezik természeti kincseivel és erőforrásaival. Semmilyen körülmények között sem fosztható meg valamely nép a létfenntartásához szükséges eszközeitől."

Az emberi jogokról szóló két egyezmény közös első cikkének értelmezése körül a nemzetközi jog tudományában élénk vita folyik, erre kitérni a jelen cikk keretében sem idő, sem szükség nincs,<sup>67</sup> itt csupán azt a kérdést kell megvizsgálni, hogy ki az alanya az önrendelkezési jognak, nevezetesen az államok, vagy a népek jogalanyok-e?

Az a tény, hogy ezt a jogot az emberi jogokat rögzítő egyezmények tartalmazzák, kétségtelenné teszi, hogy az önrendelkezési jog az *emberi jogok egyik megjelenési formája*,<sup>68</sup> amely többek szerint az egyént megillető egyéni jogok *előfeltétele*.<sup>69</sup> Erre az álláspontra helyezkedett az 1989. évi párizsi UNESCO konferencia záróközleménye is,<sup>70</sup> amely egyébként a népek jogát az emberi jogoktól megkülönböztethetőnek tartja, legalább is ami történeti keletkezését és forrásait illeti.<sup>71</sup>

Az önrendelkezési jog tehát *olyan kollektív jog*, melynek alanya a nép vagy a nemzet, és ez utóbbiak joga James Crawford szerint nem állami jog, hanem olyan csoportjog (group rights), amely azért a nemzetközi jog kategóriájába tartozik.<sup>72</sup> Az önrendelkezési jog olyan nemzetközi jogosultság, amelyet a gyarmati függésben lévő,

<sup>67</sup> Az önrendelkezési jog tartalmának értelmezéséről lásd J. *Charpentier*: Autodetermination et decolonisation, in: *Mélanges offerts à Charles Chaumont*, Paris, 1984. 117. p., B. *Graefrath*: A Necessary Dispute on the Contents of the Peoples Right to Self-Determination, D.D.R. Committee for Human Rights, Bulletin 1. 1981. és köv. p., D. *Murswiek*: The Issue of a Right of Secession – Reconsidered, in: *Modern Law of Self-Determination*, edited by Ch. Tomuschat, Dordrecht. Boston. London 1993. 20. és köv. p., C. *Buchheit*: Secession. The Legitimacy of Self-Determination, New Haven and London, 1978. különösen 43. és köv. p., M. *Seara Vazquez*: Derecho internacional público, Mexico 1979. 6. ed. 86–87. p., S. A. *Williams*–A. L. C. *Mestral*: An Introduction to International Law, Chiefly as Interpreted and Applied in Canada, Toronto 1979. 47. p., *Bokorné Szegő H.*: Az önrendelkezési jog nemzetközi jogi tartalma a gyarmati rendszer felbomlásának tükrében, in: *Állam- és Jogtudomány 1965*. 330. és köv. p.; D. B. *Levin*: Princip szamoopregyelenija nacij v mezsdunarodnom prave, in: *Szovetszkij Jezsegodnik Mezsdunarodnogo Prava*, 1962. Moszkva, 1963. 25–45. p.; Nagy Károly: Néhány megjegyzés az önrendelkezési jogról, *Különlenyomat a Kemenes Béla Emlékkönyvből Szeged*, 1993. 316–319. p.

<sup>68</sup> Ezen a nézetén van pl. Ch. *Tomuschat*: Rights of peoples, human rights and their relationship within the context of Western Europe, in: *Rights of Peoples...* 64. p. Részletesen elemzi ezt a kérdést J. A. *Obicla Chabaud*: El Derecho Humano de la Autodeterminación de los Pueblos, Madrid 1985. Az önrendelkezési jog megsértését az alapvető emberi jogok megsértésének minősítette az ENSZ Közgyűlése is. (Lásd 2787.(XXVI) sz. 1971.dec.6-i határozatot, J. *Djonovich*: United Nations Resolutions, Series I. Resolutions Adopted by the General Assembly, Vol.XIII. 1970–1971. 438–439. p.)

<sup>69</sup> Így ezen a nézetén van A. *Michalska*: Rights of peoples and human rights in international law, in: *Rights of Peoples...* 58. p. vagy F. *Batailler-Demichel*: Droits de l'homme et droits des peuples dans l'ordre international, in: *Mélanges offerts à Charles Chaumont*, Paris, 1984. 24. p.

<sup>70</sup> A záróközlemény megállapítja: "L'être humain ne peut pleinement jouir de ses droits si le peuple auquel il appartient ne peut exercer les siens tels que le droit à l'existence, à l'autodetermination, à l'identité culturelle, au développement économique, etc." (Lásd *Right of Peoples...* 202. p.)

<sup>71</sup> "Les notions de droits des peuples et de droits de l'homme sont distinctes. Chacune est un aspect du débat international sur les "droits" et chacune, en dernière analyse, concerne la personne humaine, mais ces deux concepts ne doivent pas être confondus." (Lásd *Rights of People...* 202. p.)

<sup>72</sup> Ezt fejtette ki Crawford 1987-ben a Canberrában tartott UNESCO symposium alkalmával (lásd *Final Report of Canberra, Rights of Peoples...* 184–185. p.)

idegen hatalom vagy fajüldöző rezsim alá vetett nép *önmaga* érvényesíthet és e célból vívott fegyveres harca is jogos. Ezt mondja ki számos ENSZ-határozat<sup>73</sup> vagy az el nem kötelezett országok számos értekezlete, mint pl. az 1964-ben Kairóban tartott csúcstalálkozó.<sup>74</sup> Ennek megfelelően az agresszió meghatározásáról az ENSZ Közgyűlése által 1974. december 10-én hozott 3314 (XXIX) számú határozat 7. cikke értelmében nem minősül agressziónak, tehát tilos támadó cselekménynek, ha az erőszakkal elnyomott népek fegyveres harcot kezdenek önrendelkezési joguk érvényesítése érdekében az őket elnyomókkal szemben, azaz az ilyen népeknek és nemzeteknek *nemzetközi cselekvési képességük* is van az önrendelkezési jog érvényesítésére. Az általuk vívott felszabadítási háborút – mely formailag egy államon belül folyik, hiszen a gyarmat tipikusan az anyaország tengeren túli területe – a 3103 (XXVIII) számú, 1973. december 12-én elfogadott közgyűlési határozat értelmében úgy kell tekinteni, *"...mint nemzetközi fegyveres konfliktusokat, melyekre az 1949. évi genfi egyezmények vonatkoznak"*.<sup>75</sup> Ebből következően függetlenségükért küzdve *a népek és nemzetek alanyai a háborúra vonatkozó nemzetközi jogi szabályoknak is*. Mivel a népek – éppen úgy, mint az államok – maguk közvetlenül nem fejthetnek ki nemzetközi jogilag releváns cselekményeket,<sup>76</sup> így nevükben és helyettük az általuk létrehozott *felszabadítási szervezetek* járnak el, amelyek szerepe hasonló az államokat képviselő szervekhez. Ilyen felszabadítási szervezet számos gyarmati nép esetén létrejött, mint pl. a Portugál-Guinea felszabadításáért küzdő PAIGC,<sup>77</sup> a namíbiai nép függetlenségéért harcoló SWAPO,<sup>78</sup> vagy a volt Spanyol-Szahara népét képviselő Polisario<sup>79</sup> stb. Ezeket a szervezeteket sok állam is elismerte, így pl. az 1973-ban alakult Polisario-t 1984-re már 56 állam ismerte el,<sup>80</sup> egyes szervezeteket az ENSZ is elismert<sup>81</sup> és üléseire megfigyelőként meghívott, mint pl. a Palesztin Felszabadítási Szervezetet.<sup>82</sup>

<sup>73</sup> Így pl. az ENSZ Közgyűlés 1973. dec. 12-én hozott 3103/XXVII. számú határozata kimondja: "1. The struggle of peoples under colonial and alien domination and racist regimes for the implementation of their rights to self-determination and independence is legitimate and is full accordance with the principles of international law." (Vö. J. Djonovich: i.m. Vol. XIV. 512. p.) A felszabadítási harcok jogszerűségére utalnak más közgyűlési határozatok is, pl. az 1989. dec. 8-án elfogadott 4481. számú határozat, mely szerint a Közgyűlés "...Réaffirment la légitimité de la lutte que les peuples et leurs mouvement de libération mènent pour leur indépendance, leur intégrité territoriale, leur unité national..." (A határozatot közli Rivista di Diritto Internazionale, 1990. 223. p.)

<sup>74</sup> "Colonized peoples may legitimately resort to arms to secure the full exercise of their right to self-determination and independence if the colonial powers persist in opposing their natural aspirations." (Indian Journal of International Law, 1964. 503. p.)

<sup>75</sup> D. J. Djonovich: i.m. Vol. XIV. 1973–1974. 512. p.

<sup>76</sup> Ezt szögezi le a párizsi tudományos UNESCO értekeztet záróközleményének 30. pontja: "La notion de peuple, comme la notion d'Etat désigne une collectivité qui ne peut agir que par représentation." (Rights of Peoples... 207. p.)

<sup>77</sup> Partido Africano da Independencia de Guiné e Cabo Verde.

<sup>78</sup> South West Africa People's Organization.

<sup>79</sup> Frente Popular para Liberación de Saguia el-Hamra y Río de Oro.

<sup>80</sup> Lásd H. A. Wilson: International Law and the Use of Force by National Liberation Movements, Oxford, 1988. 115. p.

<sup>81</sup> Az ENSZ Közgyűlése 3111(XVIII) számú határozatában megállapította, hogy "...the national liberation movement of Namibia, the South West Africa People's Organization is the authentic representative of the Namibian peoples..." (D. J. Djonovich: i.m. Vol. XIV. 1972–1974. 464. p.)

<sup>82</sup> A Közgyűlés 1974. nov. 22-én a 3237(XXIX) számú határozatában kimondta: "L'Assemblée générale ...

1. Invite l'Organisation de libération de la Palestine à participer aux sessions et aux travaux de l'Assemblée générale en qualité d'observateur;

A népek és nemzetek tehát bizonyos nemzetközi jogalanyisággal és cselekvőképességgel rendelkeznek<sup>83</sup> az önrendelkezési jog és a háború joga szempontjából, kérdés, hogy vannak-e egyéb jogaik is?

Az alapvető emberi jogok ún. *harmadik generációjának* megjelenésével<sup>84</sup> olyan jogok jöttek létre, melyek alanyának a népeket tekintik. Így a népek jogairól 1987-ben Canberrában rendezett tudományos UNESCO konferencián ilyen univerzális, a népeket megillető jognak minősítették a résztvevők a népek jogát természetes erőforrásaihoz (az emberi jogok egyetemes okmányainak 1. cikke alapján), a népek jogát a létezéshez (az 1948. évi genocídiumról szóló egyezmény alapján).<sup>85</sup> Ilyen egyetemes nemzetközi jognak minősítette ezen kívül a fejlődéshez való jogot az ENSZ Közgyűlés 1986. évi határozata.<sup>86</sup> Ezen kívül a regionális nemzetközi jog, nevezetesen az Emberek és Népek Jogainak Afrikai Kartája is számos, a népeket megillető jogot szabályoz.<sup>87</sup> Megállapítható tehát, hogy a népeket és nemzeteket nem csupán az önrendelkezési jog szempontjából lehet nemzetközi jogalanyoknak tekinteni. Igaz, hogy némely, a népek jogának minősített jogot, pl. a fejlődéshez vagy a megfelelő természeti környezethez való jogot nem lehet kikényszeríteni, de ennek egyszerűen az az oka, hogy ezeket a jogokat természetüknél és tartalmuknál fogva senki sem, így az államok sem tudnák konkrétan érvényesíteni.

---

2. Invite l'Organisation de libération de la Palestine à participer aux sessions et aux travaux de toutes les conférences internationales convoquées sous les auspices de l'Assemblée générale en qualité d'observateur." (Vö. Rivista di Diritto Internazionale, 1975. 367–368. p.)

<sup>83</sup> H. A. Wilson ezzel kapcsolatban azon a nézeten van, hogy a jogalanyisággal maga a felszabadítási szervezet rendelkezik, ez azonban tévedés, illetve olyan állítás, mintha azt mondanánk, hogy államok esetén nem az állam, hanem annak szerve, pl. kormánya rendelkezik a nemzetközi jogalanyisággal. (Vö. H. A. Wilson: i.m. 127. p.)

<sup>84</sup> Lásd erről Mavi Viktor: Szolidaritási jogok vagy az emberi jogok harmadik nemzedéke? Állam- és Jogtudomány XXX. 1–2.sz. 151–173. p.; R. A. Tuzmuhammedov: Tretye pokolenie prav cselovéka i pravo narodov. Szov. Gosz. Pravo 1986. 106–113. p.; Ph. Alston: A Third Generation of Solidarity Rights: Progressive development or obfuscation of international human rights. Netherlands International Law Review 1982. 307. és köv. p.; D. U. Vargas: La troisième génération des droits de l'homme. Recueil des Cours, 1984. I. Tome 184. 359. és köv. p.

<sup>85</sup> Rights of Peoples... i.m. 192. p.

<sup>86</sup> A határozat a fejlődéshez való jogot úgy minősítette, mint "...an inalienable human right by virtue of which every human person and all peoples are entitled to participate in contribute to and enjoy, economic, social, cultural and political development. (Előbb i.m. 192–193. p.) A bőséges nemzetközi jogi irodalomból lásd A. Peller: Le droit international du développement, Paris, 1978., V. Umbricht: Right to development, in: Colloque de l'Academie de droit international de la Haye, 1979. Leyde, 1980. 94–98. p., ugyanitt R. Zacklin: The right to development at the international level; some reflection on its sources content and formulation, 115–120. p., M. Diez de Velasco: La dimensiones internacionales del derecho al desarrollo como derecho humano, New York, 1978., I. V. Nykolajko: Sztanovlenie prava na razvityie v szovremenennom mezsdunarodnom prave, Szovjetszkij Jezsegodnik Mezsdunarodnogo Prava 1987. Moszkva, 1988. 121–133. p.

<sup>87</sup> Lásd erről Messanvi Foli: Problems of the rights of peoples their historical and practical significance, in: Rights of Peoples... 95. és köv. p., H. Andriamambavola Andriamihaja: The relationship between peoples' right and human rights in the context of the countries of Africa, in: Rights of Peoples... 107. és köv. p., F. Ougergouz: i.m. különösen 131. és köv. p.; R. Nasila Selasini: Africa and Regional Protection of Human Rights. A Study of the African Charta on Human and Peoples' Rights, Roma, 1985.; Blutman László: Népek jogai – emberi jogok, Acta Humana 1991. No 3. 3. és köv. p.; ugyanő: Peoples Rights as Human Rights. Problematic Aspects. Acta Universitatis Szegediensis Tom. XLI. Fasc. 4. Szeged, 1992.

Ha bizonyos esetekben nemzetközi jogalany lehet az egyén, továbbá az egyéneknek egy nagyobb csoportja, mint a nép, úgy logikusan felmerül az is, hogy a Földön élő emberek összessége, mint egész, tehát maga az emberiség lehet-e a nemzetközi jog alanya?

Az emberiség esetleges jogalanyiságának kérdése egyes nemzetközi szerződések azon rendelkezéseivel kapcsolatosan vetődött fel, amelyek "az emberiség közös öröksége" (common heritage of mankind, patrimoine commun de l'humanité) kifejezést használják. Személy szerint pedig ezt az elvet egyrészt az argentin A. Armando Cocca nemzetközi jogászhoz, másrészt Arvid Pardo máltai ENSZ-képviselő nevéhez szokták kötni, akik 1967-ben először használták ezt a kifejezést.<sup>88</sup> Más nézetek szerint Wan Waithayakon thaiföldi herceg mondta először 1958-ban az első tengerjogi konferencián, hogy a tenger az emberiség közös öröksége.<sup>89</sup> A gondolat, hogy vannak olyan javak, melyek mindenkit megilletnek, ennél mindenestre sokkal régiebb, A. G. de Lapradelle már a múlt század végén hangsúlyozta, hogy a tenger minden része, így a parti tenger is, mindenkié, a parti állam ennek csak kezelője és hasznosítója.<sup>90</sup> A korai szerzőknél – mint Lapradelle-nél is láttuk – még nem válik teljesen ketté az emberiség és az államok nemzetközi közösségének fogalma, de azért külön megjelenik az emberiség, mint bizonyos javak birtokosa. Így 1910-ben T. W. Balch amerikai jogász a Spitzbergák jogi helyzetéről szólva, melyet nem tudott akkor még egyetlen állam sem megszerezni, úgy vélekedett, hogy az "...az egész emberiség közös birtoka";<sup>91</sup> az Antarktisz pedig a nemzetközi közösség közös birtokának minősítette.<sup>92</sup> D. Bardonnet véleménye szerint az 1912. évi Spitzberga szerződés tervezetében jelentek meg először az emberiség közös tulajdona fogalmának legfontosabb jellemvonásai (mint a ki nem sajátíthatóság, azaz a res communis jelleg, vagyis, hogy mindenki megkülönböztetés nélkül használhatja és a semlegesítés elve, tehát, hogy csak békés célra lehet felhasználni).<sup>93</sup> Mivel azonban ez a tervezet nem valósult meg és a szigetcsoport 1920-ban Norvégiához került, nézetem szerint nem lett igazi precedens, annak ellenére sem, hogy ott ma a norvég szuverenitás olyan mértékben van korlátozva, hogy a Spitzbergák (Svalbard) helyzete tényleg nagyon hasonló a res communis omnium usus jellegű területekéhez.<sup>94</sup> Akárhogy is van, a közös örökség elvét azért lehet joggal Arvid Pardo nevéhez fűzni, mivel először ő fejtette ki részletesen, hogy ennek melyek a tartalmi jellemzői és ő tette a kérdést közismertté.<sup>95</sup>

Az emberiség közös örökségének gondolata, mint máig ható precedens, először annak felismerésével vetődött fel, hogy *vannak olyan kulturális létesítmények és*

<sup>88</sup> Lásd R. Wolfrum: The Principle of the Common Heritage of Mankind, ZaöRV 1983. Vol.43. 312. p.; Nagy Boldizsár: Az emberiség közös öröksége: A rejtőzködő jogosított, in: Herczegh G.–Bokorné Szegő H.–Mavi V.–Nagy B.: Az államok nemzetközi közösségének változása és a nemzetközi jog, Bp. 1991. 115. p.

<sup>89</sup> F. Ouguergouz: i.m. 201. p. 380.sz. jegyzet.

<sup>90</sup> A. G. de Lapradelle: Le droit de l'Etat sur la mer territorial, RGDI 1898. 321. p.

<sup>91</sup> T. W. Balch: The Arctic and Antarctic Regions and the Law of Nation, AJIL 1910. Vol.4. 274. p.

<sup>92</sup> "Common possessions of all the family of nations" (T. W. Balch: i.m. 275. p.)

<sup>93</sup> D. Bardonnet: Le projet de convention de 1912 sur le Spitzberg et le concept de patrimoine commun de l'humanité, in: Humanité et droit international, Mélanges René-Jean Dupuy, Paris, 1991. különösen 25–31. p.

<sup>94</sup> Lásd erről W. Ostreng: Politics in High Latitudes. The Svalbard Archipelago, London 1978.

<sup>95</sup> Lásd erről A. Ch. Kiss: La notion de patrimoine commun de l'humanité, Recueil des Cours, 1982. II. tome 175. p. és W. Graf Vitzthum: Die Bemühungen um ein Regime des Tiefseebodens, ZaöRV 1978. 760. és köv. p.

*alkotások, melyek nem csupán ahhoz az államhoz tartoznak, amelynek területén vannak, hanem az egész emberiség kultúrájának kincsei.* Ilyenek pl. Velence, a gizehi piramisok, Angkor ókori építményei vagy Leonardo da Vinci festményei stb. Az ilyen értékek megőrzése és védelme az 1946-ban létrejött UNESCO egyik fő célkitűzése, mely e téren számos ajánlást és egyezményt kezdeményezett. Létrehozott ezenkívül egy listát, mely az államok ajánlása alapján azoknak a speciális védelmet igénylő nemzetközi kulturális javaknak a felsorolását tartalmazza, melyek a kulturális világörökség részei. Az UNESCO kezdeményezésére több olyan egyezmény jött létre, amely védelemben részesíti a világörökség részének tekinthető kulturális javakat, így már az 1954. évi egyezmény a kulturális javak háború idején való védelméről kimondja, hogy minden nép hozzájárul a világ kultúrájához és ennél fogva egy nép kultúrája elleni támadás az egész emberiség kulturális öröksége ellen irányul.<sup>96</sup> Az emberiség kulturális öröksége kitétel szerepel az UNESCO által kezdeményezett, a világ kulturális és természeti örökségének védelméről szóló 1972. évi párizsi egyezményben is (1985. évi 21.tvr.), amelynek bevezetője szerint bizonyos kulturális és természeti javakat "...kiemelkedő jelentőségüknek fogva az egész emberiség örökségének részeként kell megőrizni".

Ezek a világörökséget képező kulturális javak a területi állam teljes szuverenitása alá esnek, amely azt köteles megőrizni és karbantartani az egész emberiség javára. Hasonló gondolat jutott kifejezésre *az emberi környezet védelmével* kapcsolatban is, amikor az 1972-ben elfogadott stockholmi nyilatkozat értelmében a Föld természetes erőforrásait, ideértve a levegőt, a vizet, a földet, a flórát és a faunát, meg kell őrizni a jövő generáció érdekében. Az 1991. évi riói egyezmény a biológiai sokféleség megőrzéséről pedig ezt a sokféleség megőrzését az egész emberiség "közös ügyének" tekinti.<sup>97</sup>

Az "emberiség" kitétel szerepel *a világűrre* vonatkozó szerződésekben is, így az 1967. évi első világűr-egyezmény I. cikke szerint: "A világűr kutatását és felhasználását, beleértve a Holdat és más égitesteket, minden ország javára és érdekében kell folytatni, tekintet nélkül az ország gazdasági vagy tudományos fejlettségének szintjére, és azt az egész emberiség közös vállalkozásának kell tekinteni...". Az V. cikk szerint pedig "...az űrhajósokat az emberiségnek a világűrbe küldött követeknek tekintik..." Kifejezetten az emberiséget tekinti az 1979. évi Hold-egyezmény 11. cikke a Hold kiaknázása kedvezményezettjének, amikor megállapítja, "1. A Hold és természeti erőforrásai az emberiség közös örökségét képezik..." A 4. cikk pedig megismétli az 1967. évi űregyezmény 1. cikkét ("A Hold kutatása és felhasználása az egész emberiség közös vállalkozása..."). Mindez nem érinti azt az általános nemzetközi jogi elvet, hogy maga a világűr res communis omnium usus, melyet mindenki rendeltetésszerűen szabadon használhat, azzal értéke nem csökken. A Hold természeti kincsei és erőforrásai azonban nem végtelenek, azok kimeríthetők, megőrzésükre tehát különös gondot kell fordítani.<sup>98</sup>

<sup>96</sup> Az egyezmény részletes elemzését lásd S. E. Nahlik: La protection internationale des biens culturels en cas de conflit armé, Recueil des Cours, 1967. I. tome 120. 120. és köv. p.

<sup>97</sup> Lásd erről bővebben F. Burhenne-Guilmin and S. Casey-Lefkowitz: The Convention on Biological Diversity: A Hard Won Global Achievement, in: Yearbook of International Environmental Law, Vol. 3. 1992. London.Dordrecht.Boston 1993. 43–59. p.

<sup>98</sup> Az emberiség közös öröksége fogalmát a Hold-egyezménnyel kapcsolatosan részletesen elemzi V. M. Posztisev: Konceptija obscsego naszedija cselovecsesztva primenitelno k Lune i jeje prirodnim resurszám, in: Szovetszkij Jezsegodnik Mezsdunarodnogo Prava, 1987. Moszkva, 1988. 223–248. p.

Az emberiség közös örökségének elve felbukkan az ún. *geostacionárius műholdpályákkal* kapcsolatosan is. A távközlési mesterséges holdakat a Föld forgásával egy irányban, az Egyenlítő mentén 35.800 km magasságban kell fellőni, így együtt mozogva a Föld forgásával, annak mindig egy meghatározott pontja fölött "állnak" és így az általuk szétsugárzott energiák, rádió vagy televízió műsorok, mind az északi, mind a déli féltekén jól foghatóak. Könnyű belátni, hogy az Egyenlítővel párhuzamos és azonos magasságú műholdpályák száma nem végtelen, a mesterséges holdaknak egymástól bizonyos távolságra kell lenniök, hogy ne zavarják egymás működését. Néhány (összesen nyolc) egyenlítő menti állam (pl. Brazília, Indonézia, Kenya, Kolumbia stb.) a területe feletti geostacionárius pályát saját természeti kincsének minősítette egy 1976-ban, Bogotában kiadott nyilatkozatban, ugyanakkor a *nyílt tenger feletti pályákat* ezek az államok az emberiség közös örökségének minősítették.<sup>99</sup> Az emberiség közös örökségének gondolata más regionális szabályban is megjelent. Így az 1981-ben elfogadott Emberek és Népek Jogainak Afrikai Kartája a 22. cikkben a *népek jogai* közé sorolja az emberiség közös örökségének élvezetét,<sup>100</sup> anélkül, hogy pontosan meghatározná, hogy ez mint jelent és főleg mire terjed ki.

A Holdhoz hasonló helyzetben van az *Antarktiszt*, ahol az 1959. évi egyezmény az egyes államok területi igényeit "befagyasztotta" és ezt a lakatlan kontinenset *res communis omnium* ususnak minősítette. A fejlődő országok részéről volt ugyan egy tendencia, amely a kontinens erőforrásait az emberiség közös örökségének kívánta minősíteni<sup>101</sup> és mivel ez a kitétel az 1959. évi Antarktiszt szerződésben nem szerepel – ott csupán arról van szó a bevezetésben, hogy "...az egész emberiség érdeke, hogy az Antarktiszt örökké és kizárólag békés célok érdekében használják és ne váljék nemzetközi nézeteltérés szinterévé vagy tárgyává" – számos fejlődő ország javasolta, hogy változtassák meg az Antarktiszt szerződés idevonatkozó cikkét. Amikor azonban 1988-ban az ENSZ Közgyűlésén ez a kérdés szavazásra került, az Antarktiszt egyezményt aláíró államok többsége nem vett részt a szavazásban, elutasítván, hogy a közös érdek kifejezést az "emberiség közös öröksége" váltsa fel.<sup>102</sup> Ez a rendelkezés semmilyen jogot nem teremt az emberiség számára, csupán a szerződésben résztvevő államok békés felhasználásra való kötelezettségét rögzíti. Felmerülhet még, hogy az emberiség közös örökségének tekinthetők-e esetleg az Antarktiszt ásványi kincsei és erőforrásai.<sup>103</sup> Az Antarktiszt ásványi kincseinek kiaknázásáról 1988-ban Wellingtonban kötött egyezmény nem egyértelmű e tárgyban; bevezetőjének harmadik bekezdése – az 1959. évi egyezmény bevezetőjének szavait ismételve – a békés felhasználást az egész emberiség érdekének tekinti, a bevezetés utolsó bekezdése viszont már a nemzetközi közösség, azaz az államok érdekeiről beszél<sup>104</sup> és így egyenlőségjelet tesz e két, különböző fogalom között.

<sup>99</sup> Lásd A. Ch. Kiss: i.m. 159. p.

<sup>100</sup> 22. cikk 1. Tous les peuples ont droit à leur développement économique social et culturel dans le respect strict de leur liberté et de leur identité, et à la jouissance égale du patrimoine commun de l'humanité.

<sup>101</sup> Lásd R. Rich: A Minerals Regime for Antarctica, International and Comparative Law Quarterly, 1982. Vol.31. 713. p.

<sup>102</sup> Lásd G. Guillaume: La statut de l'Antarctique, in: Mélanges René-Jean Dupuy, Paris 1991. 173–174. p.

<sup>103</sup> Ezt a gondolatot veti fel A. Ch. Kiss: i.m. 226. p.

<sup>104</sup> A szerződő felek: "Persudées qu'une réglementation effective des activités relatives aux ressources minérale, de l'Antarctique est de l'intérêt de la communauté internationale dans son ensemble."



Ha maga az Antarktisz nem is minősül esetleg az emberiség közös örökségének, a körülötte levő, földrajzi értelemben vett kontinentális talapzat és tengerfenék ebbe a kategóriába sorolható. Az Antarktisz ugyanis jelenleg nem államterület, hanem res communis omnium usus, a nemzetközi jog értelmében vett kontinentális talapzattal viszont csak valamely állam rendelkezhet.<sup>105</sup> Így amíg az egyes államoknak az Antarktiszra vonatkozó területi igényét a többi állam nem ismeri el, addig ott nem lehet szó valamely államhoz tartozó kontinentális talapzatról sem. Ennélfogva a déli kontinenset körülvevő földrajzi talapzat és tengerfenékekkel a később említendő Nemzetközi Tengerfenék Hatóság rendelkezik. Ennek megfelelően ezen terület természeti kincsei és erőforrásai – melyek elvileg kimeríthetők – mint az emberiség közös öröksége megőrzendőek a jövő nemzedék számára.

A világűr és az Antarktisz jogi helyzetéhez teljesen hasonló folyamat zajlott le a tengerek tekintetében is. A nyílt tenger, a nemzetközi szokásjog szerint, már hosszú idő óta mindenki által szabadon használható terület, melyet egyetlen állam sem sajátíthat ki. Ezt a helyzetet erősítette meg az ENSZ 1982-ben elfogadott tengerjogi egyezménye is, de némileg módosította a térség használatának lehetőségeit. A nemzetközi szokásjog értelmében ugyanis az egyezményt megelőzően a nyílt tengeren *hadműveleteket* is lehetett folytatni és a mai napig *részletes szabályok vannak a tengeri hadviselésre*. Az új tengerjogi egyezmény – mely már hatályba is lépett – 88. cikke szerint: "A nyílt tenger békés célokra van fenntartva". Ilyen módon nyílt ellentét keletkezett az univerzális nemzetközi jog egyes szabályai között.

Új szabályozást hozott a tengerjogi egyezmény a nyílt tenger alatti *tengerfenék* és annak altalaja kiaknázásával kapcsolatosan is. A korábbi szabályok szerint az államok nemcsak a parti tengerük medrét és a kontinentális talapzatukat aknázhatták ki, hanem egyénileg hasznosíthatták a nyílt tenger alatt levő tengerfenéket is, ha azt gazdasági és technikai fejlettségük lehetővé tette. Az ENSZ tengerjogi egyezménye az egyes állam joghatóságán már kívül eső tengerfenéket, az óceánok fenekét és az ezek alatt lévő altalajt a "Terület" kifejezéssel jelöli, amely az egyezmény 136. cikke értelmében az emberiség közös örökségének minősül. A 137. cikk pedig a Terület és erőforrásainak jogállásáról a következőket mondja:

"1. Egyetlen állam sem igényelhet vagy gyakorolhat szuverenitást vagy szuverén jogokat a Terület vagy erőforrásai valamely része felett, sem valamely állam, illetve természetes vagy jogi személy nem sajátíthat ki abból valamely részt. Sem szuverenítésra, vagy szuverén jogok gyakorlására vonatkozó ilyen igénye vagy azok gyakorlása, sem az ilyen kisajátítás nem ismerhető el.

2. *A Terület erőforrásai feletti minden jogot az emberiségre mint egészre ruháznak, melynek nevében cselekszik a Hatóság...*"<sup>106</sup> A 153. cikk értelmében: "A

---

(Az egyezmény szövegét közli: R.G.D.I.P. 1989. 182. és köv. p.) Az Antarktisz ásványi kincseinek kiaknázásáról lásd bővebben G. Larminie: The Mineral Potential of Antarctica: The State of the Art, in: The Antarctic Treaty System in World Politics, New York 1991. 79–94. p. és R. T. Andersen: Negotiating a New Regime: How CRAMRA Came Into Existence, u.o. 94–110. p., valamint R. Rich előbb idézett művét.

<sup>105</sup> A tételes szabályozás mellett ez tűnik ki a Nemzetközi Bírósnak az északi-tengeri kontinentális talapzat ügyében hozott döntéséből is, mely szerint a kontinentális talapzat annak a parti államnak a területéhez tartozik, ahol az uralmat gyakorol. (I. C. J. Reports 1969. .... p. 43. pont.)

<sup>106</sup> A "Hatóság" az úgynevezett Nemzetközi Tengerfenék Hatóságot jelenti, melynek minden, a szerződést aláíró állam a tagja. (A tengerjogi egyezmény idézett részeinek nem hivatalos magyar szövegét lásd Dunay P.–Kardos G.–Kende T.–Nagy Boldizsár: Nemzetközi szerződések és dokumentumok, Bp. 165–166. p.)

Területen folytatott tevékenységeket a Hatóság szervezi meg, végzi el és ellenőrzi az emberiség mint egész nevében..." (Saját kiemeléseim)

Ezeknek az emberiségre vonatkozó szerződéses rendelkezéseknek az értelmezése számos érdekes kérdést vet fel, melyek részletezésére itt nincs mód,<sup>107</sup> ezért csak két kérdést vetnék fel, először azt, hogy mit is kell "az emberiség közös öröksége" kitételen érteni?

A. Ch. Kiss, Arvid Pardo és más nemzetközi jogászok véleményét összegezve az emberiség közös örökségének alábbi jellemvonásait sorolja fel:

- az államok nem szerezhetnek felette szuverenitást;
- az ide tartozó térségek és erőforrások csak békés célra használhatóak;
- létezik egy kezelési (igazgatási) rendszer, melyet a használók összessége gyakorol egy nemzetközi intézmény útján;
- a felhasználásnak ésszerűnek kell lennie, ha nem megújítható erőforrásokról van szó, azt kimerítés nélkül, a jövő szükségleteire tekintettel kell felhasználni;
- a felhasználásból származó előnyöket egyenlően kell szétosztani az államok között.<sup>108</sup>

A második kérdés pedig, hogy ki az alanya ennek a közös örökségnek? Az idézett szerződési rendelkezésekből világosan kitűnik, hogy az emberiség nem azonos az államok összességével.<sup>109</sup> Ez kézenfekvőnek tűnik a tengerjogi egyezmény 137. cikk 2. pontjából, melyben az államok átruháznak bizonyos jogokat az emberiségre, mint egészre, az emberiség pedig – Nagy Boldizsár meghatározását használva – "...Földön élt, élő és megszületendő emberek, ezen emberek kapcsolatainak összessége, az emberi faj léte az időben, múltat, jelent és jövőt átfogóan".<sup>110</sup> Az idézett felfogásból kiderül, hogy emberiség mint fogalom nincs sem helyhez, sem időhöz kötve, itt pedig elsősorban a jövőre utaló fogalom, hiszen a "közös örökséget" a jövő generáció számára kell megőrizni. Mivel jogokat átruházni csak egy másik jogalanyra lehet, az emberiség, mint új nemzetközi jogalany létezése nehezen tagadható,<sup>111</sup> sőt az a rendelkezés, hogy a Hatóság az emberiség nevében cselekszik, elvileg úgy is értelmezhető, hogy ezáltal az emberiség mint jogalany korlátozott cselekvőképességhez is jutott. A dolog azonban nem ilyen egyszerű. A Tengerfenék Hatóság mint nemzetközi szervezet az államok által

<sup>107</sup> Lásd pl. Nagy Boldizsár idézett munkáját, melyben hat kérdést tesz igen alapos vizsgálat tárgyává.

<sup>108</sup> A. Ch. Kiss: i.m. 135. p.

<sup>109</sup> Ezen a nézetten van Nagy Boldizsár: "...az emberiség közös örökségének kedvezményezettjei nem az államok, hanem az emberiség" (i.m. 121. p.). Ezzel szemben G. *Abi-Saab* úgy látja, hogy a nemzetközi közösségbe beletartozik az egész emberiség is és így a nemzetközi jog fokról-fokra "az emberiség belső jogává válik". (G. *Abi-Saab*: Humanité et communauté internationale dans la dialectique du droit international, in: Mélanges René-Jean Dupuy, Paris, 1991. 11. p.)

<sup>110</sup> Nagy Boldizsár: i.m. 119. p.

<sup>111</sup> Ezt a nézetet ma már sokan képviselik a nemzetközi jog tudományában, így A. A. *Cocca* (álláspontját idézi R. *Wolfum*: i.m. 312. p. 1. jegyzet), A. Ch. *Kiss* (i.m. 235–236. p.), Nagy Boldizsár (i.m. 129. p.), M. *Marcoff* (Traité de Droit international public de l'espace, Fribourg, Genève, Paris, New York 1973. 272. és köv. p.), F. G. *Ruscom* (Regime of the Property of the Natural Resources on the Moon and Other Celestial Bodies. Idézi: H. *Bittinger*: Menschen im Weltraum in: Handbuch des Weltraumrechts, Köln Berlin Bonn München 1991. 217. p.). Ezzel szemben J. A. *Barberis* úgy látja, hogy egy pusztán deklaráció még nem teremt jogalanyiságot az emberiség számára (i.m. 43. p.). Még ennél is kategorikusabban tagadja az emberiség jogalanyiságát A. *Bueckling*, aki szerint az emberiség nem új jogalany, semmilyen tulajdonság vagy egyéb jogot nem tud szerezni és az emberiségnek nincs is nemzetközi jogi fogalma. (A. *Bueckling*: Die Freiheiten des Weltraumrechts und ihre Schranken, in: Handbuch des Weltraumrechts, Köln Berlin Bonn München 1991. 97. p.)

létrehozott szervezet és ha az államok az emberiség képviselőjének is tekintik, melyre ráruházták az erőforrások feletti jogokat, a közvetlen cselekvés joga a tagállamok illetve a Hatóság szervei (Közfűlés, Tanács) kezében marad. *Az emberiség olyan örökös, mely sohasem lesz tulajdonos.* Örökös érdekeit ugyan egy nemzetközi szervezet képviseli, de azt a konkrét kérdést, hogy adott esetben az emberiség javára járt-e el a Hatóság vagy sem, nem az "emberiség, mint egész" fogja eldönteni. Erre tényleges lehetősége csak az államoknak vagy azok összességének van, ami felveti a jelen tanulmányban megvizsgálandó utolsó kérdést: jogalany-e az államok nemzetközi közössége?

## VI.

Először is az a kérdés tisztázandó: mit is jelent a nemzetközi közösség?

A nemzetközi közösség keletkezésének ideje pontosan nem állapítható meg. R. Ago ezt az időpontot a IX. század tájékára teszi,<sup>112</sup> míg A. Truyol y Serra a közösség keletkezését az "európai" nemzetközi jog megjelenésével köti össze és ez szerinte az 1648. évi vesztfáliai békével kezdődött.<sup>113</sup> A közösség valójában már korábban, az egységes keresztény vallással létrejött, melyet G. Abi-Saab úgy jellemez, hogy egyszerre volt feudális, teokratikus és hierarchikusan felépített, élén a német-római császárral és a pápával,<sup>114</sup> területileg pedig Nyugat- és Közép-Európát, Dél-Nyugat Ázsiát és Észak-Afrikát (főleg Bizánc révén) foglalta magában.<sup>115</sup> Sokáig ez a közösség csak keresztény, és ennél fogva csak európai államokból állt, mely a nem keresztény államokat nem tekintette a nemzetközi jog alanyának, azok csak a jog tárgyai lehettek. Ebben az időben a jogot és ezzel együtt a nemzetközi jogot is úgy tekintették, mint amit Isten ajándékozott az embereknek. A jog tehát csak azokra terjedt ki, akik ezt a vallást elfogadták, vagyis csak azokat tekintették a jog alanyainak, akik keresztények voltak. Ebből logikusan következik, hogy a nemzetközi jog is csak a keresztény államok között volt érvényes, kizárólag ők alkották a keresztény közösséget. A vallásos felfogás eredményeként voltak tehát *a jogközösséghez tartozó és azon kívül álló államok.* A kívülálló államok csak a kereszténység felvételével kerülhettek be a jogközösségbe. Később az államoknak ez a vallási alapú megkülönböztetése megszűnt, mivel nem volt egységes a keresztény vallás maga sem és így idővel a közösséghez tartozás, illetve az azon kívülállás már nem vallási színezetben jelentkezett. A nem keresztény államok túlnyomó többsége gazdaságilag és a társadalmi fejlődés tekintetében elmaradt államok voltak és célszerűbbnek látszott, ha őket civilizálatlan "barbároknak" tüntetik fel a meghódításukra törekvő keresztény államok. A vallási alapon tett megkülönböztetés tehát eltűnt, de az államok közötti különbségtétel változatlanul fennállt és a vallási megkülönböztetést *a civilizáció foka szerinti megkülönböztetés*

<sup>112</sup> "...the beginning of the 9th century that we can establish the birth of a Community in which the separate sovereignties of Euro-Mediterranean area coexist." (R. Ago: Pluralism and the Origins of the International Law, in: The Italian Yearbook of International Law, Vol.III. 1977. Napoli, 1978. 13. p.

<sup>113</sup> L'Expansion de la Société Internationale aux XIXe et XXe siècles, Recueil des Cours, 1965. III. tome 116. 105. p.

<sup>114</sup> G. Abi-Saab: i.m. 3. p.

<sup>115</sup> Vö. R. Ago: i.m. 13. p.

váltotta fel. Ennek a felfogásnak megfelelően J. Lorimer skót professzor 1872-ben megjelent művében (*The Institutes of International Law*) az emberiséget civilizált, barbár és vad emberiségre osztja fel.<sup>116</sup> A "civilizált emberiség" jelentette nála a nemzetközi jogközösség államait, a "barbár emberiség" a jogközösségen kívül álló államokat, míg a "vad emberiségen" állammá még nem szerveződött emberi közösséget értett. A "civilizálatlan" minőség jogcímet jelentett a gyarmatosításra, hiszen a gyarmatosító úgymond a kultúrát terjesztette a "vad népek" között, akiknek területét jogszerűen elfoglalhatta, mivel jogilag "uratlan" területnek számított. Az államoknak "civilizáltakra" és "nem civilizáltakra" való felosztása a nemzetközi jog más képviselőinél is megtalálható.<sup>117</sup> Ez a felfogás még a mai tételes nemzetközi jogban is kísért, így pl. a Nemzetközi Bíróság Statutumának 38. cikke a "civilizált nemzetek által elismert általános jogelvek" kitételt használja. *A közösségbe való belépést a már bennelevő államok elismerés útján tették lehetővé a közösségen kívüli államok számára*<sup>118</sup> és ettől számították az új államok jogalanyiságát is. Így az idézett angol nyelvű nemzetközi jogi tankönyv (Oppenheim–McNair: *International Law*) 1928. évi kiadása a szerint az államiság önmagában nem jelent tagságot az államok családjában, a jogalanyisághoz a civilizált államok elismerése szükséges.<sup>119</sup> A nemzetközi jogközösségbe való befogadás előfeltétele tehát az európai civilizáció elfogadása, az abba való asszimilálódás volt,<sup>120</sup> így ebben az időszakban H. Mosler szavaival élve, ez egy zárt közösség volt.<sup>121</sup>

Az államok közössége azonban nem volt teljesen zárt, mivel a történelem folyamán egyre bővült, így az Amerikai Egyesült Államok, majd a XIX. században a független latin-amerikai államok, mint új, keresztény államok nemzetközi elismerésük után a közösségnek gyorsan tagjai lettek. 1878-ban J. C. Bluntschli már úgy határozta meg a nemzetközi közösséget, hogy annak *minden állam tagja*.<sup>122</sup> Ez a megállapítás akkor még nem volt általánosan elfogadott, de a valós helyzetet tükrözte, mivel ténylegesen nemcsak a jogközösségen belüli államok voltak a nemzetközi jog alanyai. Így pl. Törökországgal – mely iszlám hitű állam – az európai uralkodók már a vallási megkülönböztetés korában is szerződéseket kötöttek, vele diplomáciai és konzuli kapcsolatokat tartottak fenn, noha a nemzetközi jogi irodalomban elterjedt nézet szerint Törökország hivatalosan csak 1856-ban lett a nemzetközi közösség tagja. A közösség bővülése ezután állandó tendenciát jelent. F. von Liszt német professzor 1914-ben már 43 államot tart a közösség tagjának, ebből 21 volt európai, 21 amerikai és egy ázsiai (Japán), azonban további államokról [Kína, Perzsia, Sziám (mai nevén Thaiföld)] úgy

<sup>116</sup> *The Institutes of International Law*, Edinburgh 40. p.

<sup>117</sup> Így pl. J. *Westlake*: *International Law*, Cambridge, 1910. 40. p. A civilizált államok jogának minősíti az univerzális nemzetközi jogot J. C. *Bluntschli* is (*Das moderne Völkerrecht der Zivilisierten Staaten als Rechtsbuch dargestellt*, 1878).

<sup>118</sup> Jól fejezi ki a nemzetközi közösségbe való belépés a jogalanyiság és az elismerés viszonyát *Thegze Gyula*: "...a nemzetközi közösség körében is az államoktól illetve ezek összességétől függ, hogy kit tekintenek nemzetközi jogalanyoknak... A jogalanyként való *elismerés* (helyesebben az *államok közösségébe való felvétel*)... egyébként nem önkényes. (Kiemelések az eredetiben.) (*Thegze Gy.*: *Nemzetközi jog*, Debrecen 1930. 151. p. 1. jegyzet.)

<sup>119</sup> L. *Oppenheim–McNair*: i.m. 143–145. p.

<sup>120</sup> Vö. G. *Abi-Saab*: i.m. 7. p.

<sup>121</sup> H. *Mosler*: *The International Society as a Legal Community*, in: *Recueil des Cours*, 1974. IV. tome 140. 23. p.

<sup>122</sup> J. C. *Bluntschli*: i.m. 63. p.

nyilatkozik, hogy azok "készen állnak" a csatlakozásra, míg az afrikai Libériát és Etiópiát a közösségen teljesen kívülálló államnak tartotta.<sup>123</sup>

Kikből áll ma a nemzetközi közösség? E kérdés megválaszolása attól függ, hogy a közösségnek milyen jellemzőit ismerjük el. Sok nemzetközi jogász úgy határozza meg ezt a közösséget, mint azoknak az államoknak az összességét, amelyek az egyetemes nemzetközi jogot magukra nézve kötelezőnek tartják. Ezen a nézeten van M. Diez de Velasco,<sup>124</sup> L. Cavaré,<sup>125</sup> N. Quoc Dinh–P. Dailler–A. Pellet,<sup>126</sup> C. Gutiérrez Espada.<sup>127</sup> Más megközelítésben az Állandó Nemzetközi Bíróság is úgy határozta meg a nemzetközi jogot, hogy azt minden, az államok közösségéhez tartozó állam között alkalmazzzák.<sup>128</sup>

Mai viszonyok között már minden állam tagja a nemzetközi közösségnek, így értelmezi az ENSZ Alapokmányát az ENSZ Közgyűlésének 1970. október 24-én elfogadott határozata.<sup>129</sup> Eszerint az ENSZ Alapokmányában foglalt szuverén egyenlőség elve – többek között – azt jelenti: "Minden állam szuverén egyenlőséget élvez. Egyenlő jogokkal és kötelezettségekkel rendelkezik és egyenjogú tagja a nemzetközi közösségnek függetlenül gazdasági, társadalmi, politikai és egyéb különbségeiktől." Ebből következik az a magyar nemzetközi jogi irodalomban képviselt felfogás, hogy az államok közösségét a ma létező államok alkotják,<sup>130</sup> hogy tehát a jogközösség "az egymással kapcsolatban álló államok összessége".<sup>131</sup>

Az teljesen egyértelmű, hogy ma a közösségben minden állam benne van, de vajon lehetnek-e a közösségnek más, nem állami tagjai is? A kérdést az a széles körben elterjedt felfogás veti fel, amelyik a nemzetközi közösséget jogközösségnek tekinti. Így M. Lachs lengyel jogász szerint nehéz lenne tagadni egy nemzetközi jogközösség (communauté internationale juridique) létezését.<sup>132</sup> A nemzetközi jogközösség (la comunidad jurídica internacional) kifejezést használja J. Barberis argentin nemzetközi jogász is,<sup>133</sup> és mint láttuk, ez volt a címe H. Mosler német nemzetközi jogász angol nyelvű hágai előadásának is. A "nemzetközi jogközösség" kifejezéssel főleg a

<sup>123</sup> F. von Liszt–M. Fleischman: Das Völkerrecht, zwölfte. Aufl. Berlin 1925. 6. p.

<sup>124</sup> 123. M. Diez de Velasco: Instituciones de Derecho Internacional Público, Madrid, 1973. Tomo I. 43. p.

<sup>125</sup> L. Cavaré: Le droit international public positif, Troisième ed. par. J. P. Queneudec, Paris, 1967. Tome I. 136–137. p.

<sup>126</sup> N. Quoc Dinh–P. Dailler–A. Pellet: Droit international public, 2<sup>e</sup> éd. Paris, 1980. 22. p.

<sup>127</sup> C. Gutiérrez Espada: Hacia compendio de derecho internacional público, Barcelona 1991. 26. p.

<sup>128</sup> "Or, la Cour estime que le sens des mots "principes du droit international" ne peut, selon leur usage général, signifier autre chose que le droit international tel qu'il est en vigueur entre toutes les nations faisant partie de la communauté internationale." (Affaire de "Lotus" Série A. Part.2. No.10. 16–17. p.)

<sup>129</sup> Nyilatkozat az államoknak, az Egyesült Nemzetek Alapokmányával összhangban levő baráti kapcsolatait és együttműködését szabályozó nemzetközi elvekről. Magyar szövegét lásd: Dunay P.–Kardos G.–Kende T.–Nagy B.: i.m. 32. és köv. p.

<sup>130</sup> 129. Lásd Bokorné Szegő Hanna: Az államok nemzetközi közössége és az emberi jogok, in: Herczegh G.–Bokorné Szegő H.–Mavi V.–Nagy B.: Az államok nemzetközi közösségének változása és a nemzetközi jog, 39. p.

<sup>131</sup> Herczegh Géza: Az államok közössége és a nemzetközi jog által védett érdekek. Az előbbi jegyzetben idézett kiadvány 11. p.

<sup>132</sup> M. Lachs: Quelques reflexions sur la communauté internationale, in: Mélange Michel Virally, Paris, 1991. 355. p.

<sup>133</sup> J. A. Barberis: i.m. 36., 42., 43. stb. p.

nemzetközi jog német nyelvű irodalmában találkozunk,<sup>134</sup> de gyakori ez a kifejezés a régebbi magyar irodalomban is, pl. Buza Lászlónál,<sup>135</sup> Flachbart Ernőnél,<sup>136</sup> Faluhelyi Ferencnél,<sup>137</sup> Weninger Lászlónál<sup>138</sup> és Irk Albertnél.<sup>139</sup>

A jogközösség kifejezés nézetem szerint valóban jellemző erre a közösségre, mely egyébként igen eltérő etnikumú, gazdasági, társadalmi berendezkedésű, kultúrájú, nyelvű és erkölcsű emberi közösségeket egyesít, melynek jellemzőit vizsgálva Herczegh Géza megállapítja, hogy az egy olyan mikro-közösség, melyet tagjai homogenitásának teljes hiánya jellemez.<sup>140</sup> Mivel maguk a közösséget alkotó egyes államok területükben, népességükben, gazdasági fejlettségükben és belső joguk rendszerében is jelentősen eltérnek egymástól, ezért az államok közösségének úgyszólván az *egyetlen közös jellemvonása az, hogy minden tagja jogként ismeri el az univerzális nemzetközi jog szabályait*. A jogközösség mellett szól az a régi gyakorlat is, hogy a jogalanyiságot az elismeréshez kívánták kötni.

A nemzetközi jogközösséget ma egyes nemzetközi jogászok a nemzetközi jogalanyok összességének fogják fel és úgy látják, hogy annak nemzetközi szervezetek és az egyének is tagjai.<sup>141</sup> *A nemzetközi közösség azonban nem azonos a nemzetközi jogalanyok összességével*, a közösségbe csak azok tartoznak, amelyeknek *nemzetközi jogalkotási joguk is van*, mint ez megállapítható azokból a nemzetközi szerződésekből, amelyek a nemzetközi közösségre hivatkoznak. Így a szerződések jogát kodifikáló 1969. évi bécsi egyezmény 53. cikke szerint imperatív normának az az univerzális nemzetközi jogszabály tekinthető, amelyet *"az államok nemzetközi közössége mint egész"* ilyen normaként fogadott el. Hasonló felfogás jutott kifejezésre a Nemzetközi Jogi Bizottság felelősségi tervezetében is, melynek 19. cikke szerint *"...nemzetközi büntetnek olyan, állam általi nemzetközi kötelezettségszegést kell tekinteni, amelyik kötelezettség a nemzetközi közösség alapvető érdekeinek megvédéséhez annyira lényegbevágó, hogy megszegését ez a közösség mint egész büntetnek ismeri el."*<sup>142</sup> Ezek a rendelkezések – mint Bokorné Sz. Hanna helyesen megállapítja – a nemzetközi közösségnek mint egésznek *jogalkotó szerepet* tulajdonítanak.<sup>143</sup> Ezenkívül a Nemzetközi Bíróságnak a Barcelona Traction-ügyben 1970-ben hozott ítélete olyan állami kötelezettségek

<sup>134</sup> Így a "Völkerrechtsgemeinschaft" kifejezést használja F. von Liszt: i.m. 2., 3., 4., 5., 6., 7. stb. p.; A. Verdross: Die Verfassung des Völkerrechtsgemeinschaft, Wien 1926.; F. Berber: Lehrbuch des Völkerrechts, München–Berlin 1960. I. band. 19. p.; F. A. F. von der Heydte: Völkerrecht, Ein Lehrbuch I. Köln, 1958. 17, 20. p.; E. Menzel–K. Ipsen: Völkerrecht, Ein Studienbuch, München 1979. 28. p.; G. Dahm–J. Delbrück–R. Wolfrum: Völkerrecht, Berlin–New York, 1989. 2. Aufl. Band I/1. 21. p.

<sup>135</sup> Buza László szerint a nemzetközi jogközösség "...az államoknak az a közössége, melyet éppen a nemzetközi jog alakított ki és annak rendszere tartott össze." (A nemzetközi jog fő kérdései az újszellemű nemzetközi jogban, Bp. 1967. 40. p.)

<sup>136</sup> Flachbart Ernő: Nemzetközi jog, Pécs 1950. (kézirat) 19–20. p.

<sup>137</sup> Faluhelyi a közösséget az ő sajátos terminológiája szerint "államközi jogközösségnek" nevezi. (Faluhelyi F.: Államközi jog, Pécs, 1936. 55. p.)

<sup>138</sup> Weninger László Vincze: Az új nemzetközi jog, Bp. 1927. 15., 17. p.

<sup>139</sup> Irk Albert: Bevezetés az új nemzetközi jogba, 1929. 5., 8., 9., 33., 47. stb. p.

<sup>140</sup> Herczegh G.: Sociology of International Relations and International Law, in: Questions of International Law, 1970. Budapest, 1971. 74. p.

<sup>141</sup> Ezen a nézetén van pl. L. Cavaré (i.m. 9–10. p.); N. Quoc Dinh–P. Dailler–A. Pellet (i.m. 347. p.)

<sup>142</sup> Az idézett cikk magyar fordítását lásd Dunay P.–Kardos G.–Kende T.–Nagy B.: i.m. 538. p.

<sup>143</sup> Bokorné Szegő H.: Az államok közössége és az emberi jogok, 37. p.

létezéséről beszél, amelyek az államot a nemzetközi jogközösséggel mint egészzel szemben terhelik, ezek az ún. erga omnes kötelezettségek.<sup>144</sup>

Ezek szerint tehát a nemzetközi közösség, "mint egész", egyrészt *jogalkotó*, hiszen ő bocsátja ki az imperatív (cogens) normákat, amelyeket az egyes államok nem, csak maga a közösség változtathat és szüntethet meg, másrészt a közösség a *jogosítottja* az államok erga omnes jellegű kötelezettségeinek is.

*Miután jogalkotási joggal sem az egyének, sem a népek vagy nemzetek nem rendelkeznek,*<sup>145</sup> így nyilvánvaló, hogy ők nem lehetnek tagjai a nemzetközi közösségnek, abban csak államok és esetleg nemzetközi szervezetek lehetnek benne.<sup>146</sup> Itt azonban megjegyzendő, hogy általában a nemzetközi szervezetek nem játszanak a nemzetközi jogalkotásban jelentős szerepet, kivétel ez alól néhány olyan szervezet, mint az Egyesült Nemzetek Szervezete<sup>147</sup> és annak szakosított szervei: az Amerikai Államok Szervezete vagy az Európai Unió.

Ha viszont a nemzetközi jogközösség csak az államokból és a nemzetközi jogalanyisággal rendelkező nemzetközi (kormány) szervezetekből áll, úgy "a közösség mint egész" jogalanyiséga nehezen vitatható, hiszen egy *olyan közösségről van szó, melynek minden tagja jogalany, sőt cselekvőképességgel is rendelkezik*. Ha ötven vagy száz állam közösen létrehozhat nemzetközi szerződést és ezáltal nemzetközi jogot alkothat, úgy *logikailag lehetetlen számbeli korlátot felállítani* és azt mondani, hogy pl. százötven állam és mondjuk 40 nemzetközi szervezet alkothat együttesen nemzetközi jogot, de valamennyi állam együtt már nem. A dolog azonban a gyakorlatban mégsem ilyen egyszerű. A "nemzetközi közösség mint egész" olyan számszerűséget tételez fel, hogy abban *mindenki* részt vesz. Kérdés tehát, hogy mi van akkor, ha két-három állam nem fogad el egy univerzálisnak szánt szabályt? A dolog egyszerű lenne, ha összehívnának egy nemzetközi konferenciát, ahol minden állam megjelenne, elfogadna egy nemzetközi szerződést, amit aztán mindenki aláírna és ratifikálna, ilyenre azonban a gyakorlatban aligha volt példa.<sup>148</sup> A nemzetközi jogközösség "mint egész" legfeljebb azonos tartalmú *szokásjogi szabályok* létrehozásában játszik jelenleg szerepet, *ez azonban nem egy közös és egyidejű aktust jelent*, hanem hosszú időn keresztül kialakult azonos gyakorlatot, amely nem is feltétlenül ölelt fel mindig minden létező államot, hanem esetleg csak azok túlnyomó többségét.

Azt, hogy "a nemzetközi közösség mint egész" jogalkotóként nem öleli fel az összes államot, nézetem szerint a szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény 53. cikke kellően bizonyítja. Eszerint a szerződés semmis, ha megkötésének időpontjában az általános nemzetközi jog valamely feltétlen alkalmazást igénylő normájába ütközik. Mivel az imperatív normával ellentétes szerződés megkötéséhez *minimum két állam*

<sup>144</sup> Une distinction essentielle doit en particulier être établie entre les obligations des Etats envers la communauté internationale dans son ensemble et celles qui naissent vis-à-vis d'un autre Etat..." "...les obligations dont il s'agit sont des obligations erga omnes. (Kiemelés az eredetiben.) Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, arrêt, C. I. J. Recueil 1970. 32. p. 33. pont).

<sup>145</sup> Ez utóbbiaknak legfeljebb mint nasciturus államoknak lehet lehetőségük nemzetközi jogalkotásra. (Lásd: Bodnár László: A nemzetközi jog – az Európai Közösségek joga – és az államon belüli jog viszonyáról, in: Európai Jogi Tájékoztató, 1994. I. 15. p.)

<sup>146</sup> Hasonló állásponton van P. A. Sereni, aki szerint az egyén mint ilyen nem lehet tagja a közösségnek, mivel az utóbbi csak kollektív egységeket tömöríthet. (A. P. Sereni: Diritto internazionale, Milano, 1966. 86. p.)

<sup>147</sup> Lásd erről részletesen Bokorné Szegő H.: Az ENSZ helye a nemzetközi jogalkotásban, Budapest 1976.

<sup>148</sup> Hasonlóan A. Ch. Kiss: i.m. 233. p.

szükséges, ez azt jelenti, hogy ők ketten más jogi állásponton vannak, mint a jogközösség összes többi tagja. Fokozottan ez a helyzet, ha az imperatív normával ellentétes szerződést esetleg 3–4 állam kötötte, ettől azonban még ez a szerződés is semmis lesz, *a semmisséghez nincs kikötve ugyanis semmiféle számbeli korlátozás*. A jogközösségből tehát kilóg 2–3 állam, s az így nem teljesen "egész".

Az igazán nehéz kérdés ezután jön: hány államnak kell elfogadnia egy általános nemzetközi jogszabályt ahhoz, hogy az imperatív normának minősüljön? Ez a kérdés éppen úgy nem válaszolható meg, mint a Nemzetközi Bíróság Statutumának 38. cikke által felvetett probléma, ti., ha lennének "civilizált" és "civilizálatlan" államok, úgy valamely általánosnak tekinthető jogelvet hány "civilizált" államnak kell elfogadnia?<sup>149</sup>

Szerencsére ezt a kérdést nem kell megválaszolni, azt a gyakorlat már eldöntötte azzal, hogy az antifasiszta koalíció 51 állama kötelező jelleggel létrehozta az ENSZ Alapokmányát, az ENSZ-nek objektív jogalanyiságot (mely imperatív norma!) adott, amire a Nemzetközi Bíróság idézett 1949. évi tanácsadó véleménye szerint a nemzetközi közösség "igen nagy többségét" alkotó államoknak joguk volt. Ez az "igen nagy többség" egyébként az 1945-ben létező államoknak éppen a 70 %-a volt, a 30 % kisebbség 22 akkor létező államot jelentett.

A nemzetközi közösség több mint kétharmadának tehát joga van imperatív normákat a kisebbséggel szemben létrehozni, de ez még mindig nem oldja meg azt a kérdést, hogyan fog ez a többség kötelező nemzetközi jogot alkotni és főleg *miről lehet megismerni, hogy egy adott nemzetközi jogszabály imperatív (cogens)-e vagy sem?* Így igazat kell adni Bokorné Szegő Hannának, hogy jelenleg nincs kellően tisztázva, hogy az államok nemzetközi közösségének együttes jogalkotó szerepe hol és milyen módon realizálódik,<sup>150</sup> de ez nézetem szerint már csak rövid idő kérdése.

A törpe államok (Monaco, San Marino, Andorra stb.) felvételével az ENSZ egyre jobban megközelíti az univerzalitást, ma már Svájc és Kis-Jugoszlávia kivételével minden jelentős államot magában foglal. Ha egyszer minden állam az ENSZ tagja lesz, úgy a világszervezet a nemzetközi jogközösséget mint egészet fogja reprezentálni a megfigyelőként meghívott nemzetközi szervezetekkel együtt fellépve, *így minden ténye egyben a nemzetközi jogközösség ténye lesz*.

---

<sup>149</sup> Ezt a kérdést H. Kelsen már 1950-ben felvetette (The Law of the United Nations, 533. p.)

<sup>150</sup> Bokorné Szegő H.: Az államok közössége és az emberi jogok, 37. p.



## ENLARGEMENT OF CIRCLE OF THE SUBJECTS IN INTERNATIONAL LAW

(Summary)

In the last century and at the beginning of the twentieth century it was a generally accepted opinion in the doctrine of international law that solely and exclusively states are the subjects of international law. This assertion was not true in this time either, other entities as states have possessed international rights, namely for instance the insurgents recognized as belligerents, the Holy See or the Military Order of Malta.

The meaning of subjectivity is common in the municipal and the international law: everybody who possess rights and duties can be regarded as subject of law. In general the subjects of law have a power of disposal, too.

In the last century the international intergovernmental organizations appeared as new subjects in international law. The existence of international legal persons are now generally accepted. The subjectivity of international organizations is secondary and subjective. This latter means that the organization's legal personality depends on recognition, whereas the international legal personality of the UN is objective. The extent of the organization's subjectivity is regulated by their charters. The inter-governmental organizations may have an international legal capacity too, for example UN can conclude an agreement or is also entitled to bring a claim against a non-member state.

International law may grant rights to individuals or legal persons, but as a rule these rights are not international rights, they are granted by a state's national law and individuals cannot appear as parties before an international tribunal. Sometimes states may confer upon individuals the right of direct access to international courts, e.g. such solution exists in the European Union or in the agreements on human rights.

Not only individuals but also certain political units (or groups) may, to a limited extent, be directly subjects of rights and duties under international law. So, the peoples possessing right to self-determination have a right recognized by international law to secession and establishing an independent state. In addition the resolution No. 3103.XXVIII. of General Assembly stated that the armed conflicts involving the struggle of peoples against colonial and alien domination and racist regimes are to be regarded as international armed conflicts in the sense of the 1949 Geneva Conventions. So, peoples are also subjects of international law of war. The right of self-determination is a collective right, people as human group has a limited international personality. On the other hand national minorities have not collective rights, the minority rights are recognized only as individual rights, so this human group has not international personality.

There are some international treaties in which humanity as a whole is entitled to enjoy certain rights. Such treaty is for example the United Nations Convention on the Law of the Sea in 1982, which declared the sea-bed as "the common heritage of mankind". The concept of common heritage implies the peaceful use, the ban of military

use, non-appropriation, the common exploitation of resources, the equitable distribution of the benefits of this exploitation and joint administration for the benefit of mankind.

The Sea-Bed Authority will organize conduct and control the exploitation activities of the Enterprise in the sea-bed (Area in the treaty). His rights are granted by the participant states and the Authority represents mankind as a whole, she is obliged to act on behalf of mankind. Mankind appears for this reason as holder of economic rights, so she has a limited international personality without legal capacity. The legal capacity is exercised by the Authority being an intergovernmental organization, that is an organ of her member states and not of the mankind.

Lastly, the legal community of states as a whole may be considered as an international subject. This community is entitled to create peremptory norms according to the 1969 Vienna Treaty. In reality "the community of states as whole" doesn't mean all states without exception, as in connection with UN the International Court's opinion stated, it was enough a vast majority of the members of the international community to bring into being an objective international personality. The objective personality of UN is a peremptory norm, which was created by 70 % of at that time existing states, consequently this proportion of states may have power to bring into being a peremptory norm.

## Az állam és az agrárpiac

Az "igazi" piacgazdaság kiépítésének időszakában nem kis vitát vált ki általában is az, hogy milyen típusú piacról van szó. Hiszen a modern piacgazdaság piacdomináns vegyes gazdaság, illetve a piacgazdaságnak a fejlett országokban is számtalan formája létezik. Hiszen az is nyilvánvaló, hogy még a leginkább piaci viszonyok között is az agrárpiac gazdaságpolitikai szabályozása a legerőteljesebb.

A szerteágazó kérdéskört úgy határolom be, hogy egyfelől a modern piacelméletek közgazdasági alapjait, valamint az állam gazdaságpolitikai befolyását tárgyalom. Másfelől az agrárszféra eltérő sajátosságaira terjed ki figyelmem. A tanulmány annyiban is leszűkíti a kérdést, hogy csak a termékpiacot és nem az erőforráspiacot veszi számba.

### I. A piacelmélet és versenypolitika

#### *1. A modern piacelmélet fontosabb irányai*

A piacelméletben sincs "teljesen új a nap alatt", hiszen a közgazdaságtan e kérdésben a múltban kialakult két irányát viszi tovább a mai feltételek közé helyezve. Az egyik elméleti irány a neoklasszikus (mikroökonómiai), a másik a rendszerelméleti (az angol klasszikusoktól induló) irányzat.

A neoklasszikus felfogás főleg a német nyelvterületen folyó gazdaságelméleti munkákban az "optimális versenyintenzitás"-elméletekben nyert továbbfejlesztést. Az angolszász elméletekben pedig az ún. Harvardi iskola ennek az irányzatnak a továbbfejlesztője.

A rendszerelméleti vonal az újliberális, liberálkonzervatív felfogásban csúcsosodik ki. Ezt nem szabad összetéveszteni a neoklasszikus megjelöléssel, ezt inkább újliberális, lényegében liberál-konzervatív irányzatnak kell tekintenünk. Ez a lételméleti municiója a monetáris gazdaságpolitikának. Mindezek az elméleti felfogások divergenciája a konszenzus hiányát tükrözi, különösen a verseny terjedelme és intenzitása kérdésében, valamint abban, hogy a piaci folyamat három eleme: a piaci struktúra, a piaci magatartás és a piaci eredmény milyen viszonyban van.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> E kérdésben támaszkodtam V. Appel: Wettbewerbsprozesse in der deutschen Ernährungswirtschaft című munkájára. Agrarwirtschaft Sonderheft, 1992.

Mindebből következik, hogy a konkrét piacra történő felhasználásuk csak a pluralizmus alapján, az elmélet nyitottsága és legitimizációja szerint, a konkrét helyzet és idő figyelembevételével használható fel.

A neoklasszikus - jóléti gazdaságtan emlőin nevelkedve dolgozták ki az ún. optimális versenyintenzitás elméletet. Ezt másképpen dinamikus versenynek is nevezik. Általános célként az egyén jólétének (fogyasztói hasznosságának) maximalizálása áll a középpontjában.

Az elmélet fő sarokpontjai:

a) A piaci jelenségek három oldalának – a piaci eredménynek, a piaci magatartásnak és a piaci struktúrának a kardinális kapcsolata. Mégpedig úgy, hogy a piaci eredmény mozgatja a piaci magatartást, és ez szabja meg a piaci struktúrát.

A piaci eredmények a versenyfunkciókon nyugszanak. A piaci magatartás pedig a verseny intenzitásával van kapcsolatban. Ha a versenyintenzitás a legnagyobb, akkor a legjobb a piaci eredmény.

Melyek a piaci eredményt meghatározó tényezők?

- A teljesítményarányos (így igazságos) jövedelemelosztás – amely a kizsákmányolástól (sarctól) mentes – amely a gazdasági hatalomtól függ.

- A fogyasztói szuverenitás (amely szerint a kínálat feleljen meg a fogyasztói preferencia által meghatározott szükségleteknek).

- Az optimális tényező, allokáció (miszerint a tényező befektetések a produktívabb területekre áramoljanak).

- A piac alkalmazkodási rugalmassága (a termelőkapacitások - termékek alkalmazkodjanak a keresleti struktúrához és a technikai változásokhoz).

- A gyors motiváció az új termékekben és a gyártásban.

Az első három piaci eredmény inkább állapot, az utolsó kettő pedig dinamikus jelenség.

b) Az eddigiekben a piaci eredmény és a versenyintenzitás (piaci magatartás) kapcsolatát vizsgáltam. Most a piaci struktúra és a versenyintenzitás kapcsolatát is figyelembe vesszük.<sup>2</sup>

A versenyintenzitás és a piaci struktúra viszonyát úgy vizsgálhatjuk, hogy vizsgáljuk a struktúrát jelentősen meghatározó piaci szereplők számát. Érdekes, hogy a piaci struktúra és a versenyintenzitás függvénye a teljes termeléshezodék függvényéhez hasonló összefüggést mutat. Tehát kevés piaci szereplő-szám mellett alacsony a versenyintenzitás, majd a szereplők számának emelkedésével gyorsabban, majd lassabban emelkedik a versenyintenzitás. Végül a maximális-optimális pont után a versenyintenzitás csökken.

Ennek alapján besorolhatók a különböző piaci struktúrák (piaci formák) a versenyintenzitás alapján.

- Legkisebb a versenyintenzitás az ún. szűk oligopoliumnál (mondjuk duopol szerkezetben), amely homogén terméket gyárt, tökéletes az információja és formálisan is együttműködik.

- Optimális a versenyintenzitás az ún. tág oligopolimoknál, amelyeknél több vállalat alkotja a piaci formát, amelyeknek közeli de, nem tökéletes az információjuk és nem működnek együtt.

---

<sup>2</sup> E. Katzenbach: Die Funktionsfamihigkeit des Wettberverbs (Wirtschaftspolitische Studien. 1976. Göttingen).

– Csökkenő a versenyintenzitás, ha a piacnak számtalan sok versenyzője van, úgy a monopolisztikus és főleg a tökéletes versenyző piacon.

A verseny paradoxona – mint látjuk – éppen abban van, hogy különbözik a verseny tere és az intenzitása. Továbbá abban, hogy az ún. tökéletesen versenyző piacon bizonyos szereplőszám növelés után – csökkenő (vagy nulla) a versenyintenzitás. Ennek az a magyarázata, hogy a tökéletes piac résztvevői árelfogadók, az információjuk is teljes (az ár a legjobb jelző), és a termékek is homogének. A versenyintenzitáson a verseny gyakoriságát és határosságát értik, amelynek az a mértéke, hogy az egyik szereplő nyereségelőnyét a konkurens milyen gyorsan tudja kielégíteni.

A piacelmélet másik vonulata a közgazdasági rendszerelméleten nyugszik, amely a klasszikus angol gazdaságtanban gyökerezik: "a verseny szabadsága minden piaci résztvevő számára".

A jóléti elmélet továbbvitelt és kiegészítést nyert az ún. harwardi iskolában (USA-beli ismertebb képviselő J. M. Cark, E. S. Mason).

A rendszerelméleti irány pedig specifikálódott az ún. chicagói iskolában (USA-beli ismertebb képviselő H. G. Simons és G. Stigler).

a) A versenyszabadság átfogó, az élet minden területére kiterjedő jelenség: eredeti emberi ösztön (motiváló erő), és emberi alaptulajdonság, (akarat) a versenyre. Az individuális szabadság piaci, gazdasági szabadság is. Többek között: szabad fogyasztói választást, jövedelem-felhasználást, munkahelyválasztást, piaci partnerválasztást jelent.

b) A piaci eredmény – a jóléti gazdaságtanhoz hasonlóan – a fogyasztók hasznának a maximalizálása a fogyasztók fizetőképességével mérve. Ez más oldalról a nemzetgazdasági hatékonyság növelését jelenti, amely az egyéni hatékonyságok összessége. Ez a releváns különbség a jóléti irányzattal szemben, amely az egyes fogyasztó haszon maximalizálását hirdeti.

A piaci eredményként vehetjük számba a rendszer önirányítását és önkéntes (spontán) változtatását, amely jelentős költségsökkentést jelent.

A verseny mindezek eszköze, amely harmóniát teremt a tervek és a tevékenység, a szabadság és a piaci eredmény (az összhatékonyság) között. Ezt nevezik harmóniátézisnek.

c) A versenyszabadság elmélete nem ismer el determinisztikus kapcsolatot a piacstruktúra-magatartás és -eredmény között. A véletlen-spontán is optimális viszonyt biztosít a három piaci elem között: a közöttük lévő viszonyt nyitottnak és komplexnek tekintik.

Valóban, a szabadság fontos társadalmi alapérték, azonban a harmónia-tézis mellett velejár a dilemma-tézis is. Ezen azt értjük, hogy a szabadság formális oldala (pl. törvény előtti egyenlőség) és materiális oldala (pl. képesség a saját célok megvalósítására) ellentétesek. Mint ahogy a szabadság cselekvési és választási oldala is különbözhet, így a fizikai szabadság sem abszolút, hanem csak relatív.

## *2. A piaci verseny és az állam*

Az állam keretfeltételeket teremt és beavatkozik a piaci folyamatokba, amely a piac (verseny) politikájának tartalmát képezi. A piac (verseny) elmélet – *ceteris paribus* – kijelöli a versenypolitika medrét is.

A jóléti gazdaságtan versenypolitikáját a következőkre építi, nyilván az említett piaci elemeknek megfelelően:

a) Amennyiben a piacstruktúra polypol szerkezetű, nagyon sok piaci szereplő van, a termék erősen differenciált, csekély a piaci informáltság, akkor a piacpolitikának racionalizálónak, koordinálónak, összefogást segítőnek kell lennie. Tehát a gazdaságpolitikának homogenizálónak és információt adónak kell lennie.

b) Amennyiben "tág oligopoliumról" van szó, több szereplő, mérsékelték a termék differenciák. Az információk korlátozottak, akkor az állam gazdaságpolitikájának az a feladata egyrészt, hogy a fúziókat ellenőrizze, másrészt megakadályozni, hogy a tág oligopolium szűk monopoliummá váljon. Hiszen ha hasonló költségviszonyokkal termelnek és együttműködnek a szűk oligopoliumok, akkor lényegében monopolista szerkezetről van szó.

c) Amennyiben "szűk oligopoliumról" van szó, amikor is homogén a termék és teljes az információ, akkor más piaci politikára van szükség. Egyrészt az, hogy emeljék a piaci szereplők számát, még a nagyvállalatok szétválasztásával is, másrészt ellenőrizni kell az oligopoliumok ármegállapodását, az innovációt és beruházást visszafogó magatartását korlátozni kell, harmadszor a termékdifferenciálást ösztönözni indokolt.

A rendszerelméleti megközelítésben nyilván más viszony alakul ki a gazdaságpolitika és a piac között, mint a jóléti megközelítésben.

Mi jellemzi a szabadárverseny-elmélet piac(verseny)politikáját?

A verseny korlátozásának hat alapesete ismeretes. Az egyik, amikor a versenykorlátozás pozitívan meghatározó: amikor a versenyt kényszerek, félrevezetés és csalás korlátozza. Ilyenkor adminisztratív-bürokratikus eszközök használatnak.

A másik, amikor a verseny kockázata csak negatívan ragadható meg, a cselekvési játéktér visszafogásában mutatkozik meg. Ezzel szemben kompetitív eszközök vagy piaci hatalom "vethető" be.

A szabadverseny elmélet piacpolitikájának további jellemzői:

a) Lehetőség szerint nem egyedi, hanem általános, univerzális szabályozást folytat.

b) Másfelől különbséget tesz aszerint is, hogy a verseny akadályozása mesterségesen történik-e. Ekkor bürokratikus szabályozást folytat (pl. diszkrimináció-ellenes, fúzióellenes szabályok).

Ha verseny-akadályozás természetes, akkor piackonform szabályozást foganatosít a piacpolitika (pl. közszolgáltató természetes monopoliumok árszabályozása).

A rendszerelmélet - versenyszabadság elméleti síkján haladt tovább az ún. chicago-i iskola. Ez "megértőbb" a gazdasági hatalommal szemben. Mivel egyfelől azt tartja, hogy a monopoliumok kedvező formák akkor, ha a jóléti veszteségük (amely a határköltséget meghaladó ár miatti kibocsátás csökkenésből ered) kisebb, mint a gazdaságosságból eredő átlagköltség-csökkenésük. Másfelől ha a monopolium a szabad verseny szülötte, akkor a szabadverseny-hívők nem lehetnek monopolium-ellenesek. Ezt O. E. Williamson szerint Tradoff-modellnek nevezik.

Ennek megfelelően módosul a chicago-i iskola versenypolitikai felfogása is.

a) Visszautasít mindenféle beavatkozást a piaci struktúrába. Ugyanis ha nincsenek külső törvények, amelyek a belépést akadályozzák, akkor a természetes kiválasztódás alapján, hatékony vállalati piaci struktúra alakul ki. Látjuk, hogy a rendszerelméleti felfogás a biológiai kiválasztódás darwini elvére épül.

A versenypolitikának e kérdésben a feladata különbözik attól, hogy a nagyvállalat belső vagy külső koncentráció alapján jön létre. A belső koncentrációt,

mivel ennek forrása a vállalati hatékonyság, nem szabad szabályozni. A külső koncentráció (fusios-egyesülés) pedig akkor szabályozandó, ha a jóléti és költségghatás kedvezőtlenül alakul.

b) Ez a versenypolitika nem a koncentráción, hanem a megállapodáson alapszik. Ha a kartell-megállapodás célja a monopolium-alakítás, és a kartell ár-paktumot köt, akkor szabályozni kell. (A vertikális kartellek, mivel az árak belső elszámolásával nem jelentenek eleve piaci részesedés-növelést, nem indokolnak korlátozást.

c) A chicago-i iskola az ún. egyoldalú magatartásokat nem tekinti versenyidegennek. Így bizonyos gazdálkodó egységek kizárását vagy az árálájánlást nem tekinti versenyidegennek. Láthatjuk tehát, hogy ez a versenypolitika közelít elméleti gyökeréhez: determináció-hiány a piaci elemek között, bizalom a piaci önszabályozásban. Ezért kicsit egyoldalúvá válik, hiszen igaz, hogy az alkalmi szabályozásnak is vannak sikerei és kudarcai, de ezek érvényesek a piaci szabályozásra is.

## **II. Az agrárpiac és szabályozása**

Miután néhány piac (versenyelméleti) összefoglalást adtunk, kívánczik annak megválaszolása, hogyan helyezhető el ezekben a rendszerekben az agrárpiac és agrárpiaci szabályozás?

Ennek megvalósulásához azonban a piaci (agrárpiaci) jelenlegi tendenciáiról kell néhány szót ejteni:

### *1. Az agrárpiac jellegéről*

Mielőtt minősítenénk a mezőgazdasági termékek piacát, néhány általános jelenséggel kell megismerkednünk. Utóbbi időszakban a piac jellegében és a piaci döntésekben jelentős változások következtek be. Melyek ezek az újabb, legtöbb piacra érvényes jelenségek?

Először is a piaci döntések kívülről a vállalaton belülré helyeződtek. Mindez a döntések hierarchikus-adminisztratív formáinak előretörését jelenti. Csak ezek már nem állami döntések, hanem vállalatiak, nem közigazgatási, hanem vállalatigazgatási döntések. Közös azonban bennük az alá-fölé rendeltség és az akarat elem.

Másodszor, a gazdasági döntésekben csökkent az ármechanizmus szerepe. Kiemelkedővé váltak azok a döntések, amelyek a kutatás-fejlesztésre, a befektetésre és a kapacitás létrehozására irányulnak. Említenünk kell azonban azt a sajátosságot, hogy a piaci ármechanizmust ezek a döntések nem kerülhetik meg.

Harmadszor, a piacon növekszik a spontán-szabad cserével szemben a szerződéses csere. Ez a vertikális kapcsolatok erősödésével jár. Ennek legfőbb indoka az ún. tranzakciós költségek csökkenése. Az ún. intézményi közgazdaságtan egyik területe a tranzakciós költségek kérdése. Ezek a tulajdonjog átruházásával, valamint a gazdasági alanyok együttműködésével kapcsolatos költségek (az ügyletek szervezése, lebonyolítása stb.). Nos, mivel a vertikális integrációban a cserefolyamat nagy hányada a kapun belülre kerül, ezek a költségek alacsonyak.

A második világháború utáni időszakhoz képest a mezőgazdasági termelés és piac viszonyában is fontos változások tanúi lehetünk. A második világháború után az élelmiszerhiány miatt túlkereslet volt a piacon. Ez részben állami beavatkozást, részben technikai-strukturális fejlődést váltott ki a mezőgazdaságban. Napjainkban ezek a változások az európai integráció rásegítésével kínálati piacot hoztak létre, amely másik oldalról az élelmiszerkereslet viszonylag alacsony jövedelem-rugalmasságával volt kapcsolatos.

Az agrárpiac behelyezése a modern gazdaság piaci szerkezetébe [monopol vagy tökéletesen versenyző piac vagy közbeeső oligo (polypol) piac-e?]. A történelmi-társadalmi-gazdaságfejlődési feltételeken kívül nyilván az agrárpiac jellegének meghatározása attól is függ, hogy:

a) milyen a termék jellemzője (gabona, hús, ipari növény vagy gyümölcs-zöldség);

b) a mezőgazdasági terméket közvetlen fogyasztási célra termelik-e (pl. a háztartások nyers élelmiszer vásárlása, a mezőgazdasági üzem feldolgozott élelmiszer eladása), vagy termelési célra állítják elő (pl. mezőgazdasági-nyersanyag eladás a kereskedelem és az élelmiszeripar számára). A mezőgazdasági nyersanyag, abban az esetben, ha lekötik, a forgótőke eleme, tehát itt reáltőkepiacról van szó.

c) az értékesítés milyen szervezeti-jogi formájáról van szó (spontán piaci, szerződéses vagy tőzsdei értékesítés);

d) belső vagy külső piaci értékesítés történik;

e) végül a mezőgazdasági üzemekben milyen a tőke-termelés koncentrációjának mértéke.

A rendező elvek sokrétősége miatt a tárgyalást az alapvető nyersanyagok nagyfelvásárlóknak történő eladásával szűkíthetjük le.

#### *A belső agrárpiac jellegéről*

A makroökonómia szerint a piaci struktúrát, a piaci magatartást és piaci eredményt, s így a piac jellegét a következő feltételrendszerben kell meghatározni:

a) A piaci szereplők száma, mérete s így a piaci részesedés aránya;

b) A piacralépés és kilépés szabadsága illetve korlátai;

c) A preferenciák nyújtásának lehetőségei. Ezek a preferenciák lehetnek pl. termékdifferentiációk, árral kapcsolatosak (árkedvezmények) és regionálisak (pl. területenként eltérő árak és eladási feltételek. – A. Stobbe: Mikroökonómia. Springer-Lehrbuch 2. kiadás, Berlin, 1991.).

d) A piaci információk teljessége illetve tökéletlensége;

e) A termelőkapacitás kihasználásának foka.

Mindezekből a különböző piacokon más viszony alakul ki az árral kapcsolatban (árelfogadók vagy ármeghatározók), illetve mások a keresleti görbéik (tökéletesen vagy nem tökéletesen rugalmasak).

Ezek minősítik a piaci struktúrákat, amely lehet tökéletesen versenyző, oligopol, polipol és monopolista piac. Említettük már, hogy itt nemcsak a verseny kiterjedéséről, hanem intenzitásáról is szó van. A piacok tehát egyszereplősök (monopolium), vagy többszereplősök (oligopol piac szűk és tág értelemben), sok kis szereplős piacok (tökéletesen versenyző és a polypol piac).



Első megközelítésre látható, hogy a mezőgazdasági kínálati piac – az említett leszűkítéssel – sokszereplős piac. Ez a mezőgazdasági termelésnek más nemzetgazdasági ágaknál jóval alacsonyabb koncentrációs foka. A koncentráció mértékéhez azonban nem elhanyagolható különbség van a volt államszocialista és az EU országok között. A szocialista utódállamokban a tulajdon nagy mértékben szétforgácsolódott, de nem olyan mértékben a termelés és gazdálkodás. Hazánkban 1944-ben 12.379 önálló mezőgazdasági foglalkozású működött. A jogi személyiségű szervezetek száma 4.720 volt. A termelés nagyobb hányadát azonban a nagyobb egységek adták. Az EK országaiban 1987-ben az 1 ha-on felüli üzemek száma mintegy 7 millió volt.

Azt látjuk, hogy a szereplők számát tekintve az agrárpiac valahol a tökéletes versenypiac, és a polypol piac között helyezkedik el. Nincs annyi szereplője, mint a tökéletes versenypiacnak, amelyre tankönyvi példaként a tojáspiacot hozzák fel, ugyanakkor több szereplője van, mint a polypol (monopolisztikus) versenypiacnak.

A piacra belépés és kilépés kérdésében az agrárkínálati piac a sokszereplős, tökéletes verseny és polypol piachoz közelít. Monopol- és állami hatalom nem állít korlátokat. Egy sajátos belépési korlát azonban létezik, hogy az állami támogatás ellenére is feszültség van egyfelől a mezőgazdaság viszonylag magas tőkeigénye, másfelől a termelés alacsony jövedelmezősége (eladósodottsága) között.

További kérdés a piaci preferenciák létezése vagy hiánya. Ha a preferenciák tárgyi formáját vesszük az agrár kínálati piacon, a termékdifferenciák szerepe kisebb és a termelés inkább homogénebb, mint a feldolgozóiparban vagy a szolgáltatásokban. Elég arra utalni, hogy az ún. ipari árjegyzék több millió termékcsoportot tartalmaz, míg a mezőgazdaság csak jószerivel ezres nagyságrendűt. Ezenkívül a nyersanyagtermelés eleve kisebb termék-differenciával bír, mint a feldolgozó szféra. Bizonyos ár- és területi preferenciák lehetnek a különözeti járadék léte miatt, amikoris ennek egy részéről a termelők lemondhatnak. (E kérdés elemzése azonban meghaladja a tanulmány kereteit).

A piaci információk tekintetében az agrárpiac viszonylag hátrányban van, mivel az ár nem lehet egyetlen jelzőeszköz, mint a tökéletes versenypiacon, a termelők csak kis mértékben biztosítják a marketing-tevékenységet, az információk a termelés gyakran évi 30–40 %, és a felvásárló ezzel is kapcsolatos magatartása miatt gyakran tévesek és tökéletlenek.

A mezőgazdasági vállalat nyilván árelfogadó, nem ármeghatározó, így kínálatával mennyiségileg alkalmazkodik az árhoz, ez határozza meg a kapacitás kihasználását. Tehát nem arról van szó – mint nagyvállalatnál –, hogy az ármeghatározás érdekében módosítja a kínálatát. Ennyiben az agrárpiac a szabad verseny piacra hasonlít. Igen lényeges különbség, hogy itt az ár, amelyet a termelő elfogad, általában az oligopol szerkezetű felvásárlók illetve az állami beavatkozással kialakított ár, és nem a szabadpiac által kialakított ár.

A vizsgált feltételrendszerben az agrárkínálati piacról megállapíthatjuk a következőket.

Először is, kínálati oldalról az a piac vegyes jelleget mutat, a szabadpiac és a monopolisztikus versenypiac jegyeit viseli magán.

Másodszor, keresleti oldalról ún. oligoszónikus piac, hiszen a nagyfelvásárlók határozzák meg az árakat és a keresleti mennyiségeket is.

Harmadszor, az állam – most eltekintve az integráció szervezetektől – a piaci rendtartás keretében az árakra és más intézkedésekkel, támogatásokkal a kínálati

struktúrára, a birtokstruktúrára jelentős más (nem válságágazati) szféráknál nagyobb befolyással (beavatkozással és szabályozással) bír.

### *A nemzetközi agrárpiacon*

A nemzetközi agrárpiacon érthetjük tágabban, amikor a regionális integrációk és azon kívülálló piacról van szó, továbbá szűkebben is amikor az integrációs alkotó nemzeti agrárpiacon kapcsolatát tekintjük.<sup>3</sup>

A nemzetközi mezőgazdasági piac egyik jellemzőjét abban látjuk, hogy történelmileg hosszabb távon is nagyobb az állam szabályozó szerepe (protekciónizmus és szubvencionizmus). Ez nagyrészt azzal függ össze, hogy a mezőgazdaság természeti folyamataiból és szétforgácsolt üzemi struktúrájából eredően az ún. skála hozadék képződésének feltételei korlátozottabbak és ezt nem kompenzálják az alacsonyabb ún. tranzakciós költségek. Ez továbbá azzal is kapcsolatos, hogy az ún. politikai piac jelensége leginkább az agrár szférával kapcsolatban érthető. E szerint a politikai piacon a politikusok támogatást kínálnak és szavazatokat keresnek, az agrár terület szereplői pedig szavazatokat kínálnak és támogatást keresnek.

A külső agrárpiacon másik jellemzőjét találjuk abban, hogy a mezőgazdasági termék nagy hányada ún. tőzsdei áru (nagy tömeg és standard minőség). Továbbá meglehetősen nagy az agrárkülkereskedelem marketing-versenye a tultermelés miatt és a támogatások elnyerésére.

A külső agrárpiacon harmadik jellegzetessége, hogy a verseny nem árverseny, nem is termékverseny (nem hatékonysági verseny), hanem a közvetlen piaci támogatások elnyeréséért folyik. Ezeknek megfelelően nemzetközi piaca a keresleti és kínálati oldalon is hasonlítanak az oligopol (gyenge oligopol) piaca.<sup>4</sup>

### *Az agrárpiacon állami szabályozása*

Az egyes országok a belső piacaikat az Agrár rendtartási-törvények keretében szabályozzák, az agrártermelés és - külkereskedelem szabályozása a regionális integrációk keretében történik. Ezt korábban a GATT egyezmények újabb az ún. Uruguay-i forduló keretében a WTO megállapodások szabályozzák. (A következőkben az EU – legújabb szabályozási – elveit ismertetjük.) Megemlítjük, hogy az intervenció nemcsak az áruforgalomra, hanem az agrár-monetáris rendszerre is kiterjed.

### *A korábbi állami szabályozás*

Az agrár külkereskedelem import és export oldalon is befolyásolt volt. Import oldalon ezt szolgálta, hogy a kívülálló (harmadik) országokból az EU-ba irányuló behozatalhoz leföldözési rendszert kapcsoltak. (Ide tartoznak még a különböző pótlékok, termelési hozzájárulások is.) A leföldözés nem más mint mozgó vám, amely a magasabb közösségi ár és az alacsonyabb világpiaci ár különbségének kiegyenlítését szolgálja,

<sup>3</sup> E tanulmányban – aktualitása miatt is – az EU-on belüli agrárpiaconról írunk.

<sup>4</sup> Megjegyezzük, hogy a hazai alakuló piacgazdaságban az említett piaci koncentráció kisebb, pl. 1995-ben mintegy 70 vállalat foglalkozott gabona-exporttal. A szétforgácsoltág inkább ár alatti kínálatra ösztönzött.

amelyet a közösségi importőr fizet. Ez fontos tétele az EU-költségvetésének. 1991-ben a 53,8 md ECU összköltségvetési bevételből a lefölözések, 1,6 md. ECU-t tettek ki.<sup>5</sup>

Az export oldalon a beavatkozás pénzügyi forrása az ún. Mezőgazdasági Garancia és Orientációs Alap. Ez fedezi a garantált felvásárlás (raktározás) ártámogatását valamint az exporttámogatást. Az EU 1991 évi költségvetéséből amely 53,8 md. ECU-t tett ki. Az agrárszféra 34,9 md. ECU-val részesedett, amelyből a piaccal kapcsolatos kiadásokra (garancia-alap) 26,5 md. ECU jutott.<sup>6</sup>

A piacszabályozás kiterjedt a piac domináns kategóriájának az agráráraknak a szabályozására is. E területen az állami szabályozás rendkívül bürokratikus, kiszámíthatatlan és áttekinthetetlen. Ez az árformák számtalanságában jut kifejezésre. Megtaláljuk a) A világpiaci (import)árat, amelyet nagy agrárexportáló országok főként az északamerikai országok határoznak meg. Ezek a magasabb hatékonyság és a nagyobb költségvetési támogatás miatt az EU-árakhoz képest alacsonyabbak. b) Az intervenció (garantált) árat, amelyen az állam meghatározott termék-kvótákat felvásárol. Ez az ár nagyjából azoknak a termelőknek a költségeit fedezi, akiknek a termékeire még szükség van. c) Létezik az ún. felvásárlási ár, amely 1987-től az intervenció ár 94 %-a. d) Az árszabályozás részét képezi az irányár, amely tulajdonképpen az előre látott piaci egyensúly ár, amely az ármozgás centruma. e) Az árrendszer eleme a piaci ár, amely a piacon kialakult tényleges ár. végül f) az ún. küszöb-ár, amely ár irány-árnál valamelyes kisebb.<sup>7</sup>

Az árrendszer szemléltetésére – ha nem is a jövőbeli elrettentetésre – szolgál a következő táblázat.

A "lágybúza" különböző árai 1989-ben az EK-ban

Árfajta	Ár (ECU/to)	Piacár = 100
Irányár	250	141
Küszöbár	237	134
Piaci ár	177	100
Intervenció ár	174	98
Felvásárlási ár	164	93
Importár	125	71

Forrás: Uo.

Láthatjuk egyrészt, hogy a világpiaci ár csupán 71 %-a a piaci árnak, másrészt, hogy a piaci egyensúlyt előrelátó irányár és tényleges piaci ár között 41 % különbség van az előző javára (amely nem utolsósorban a várakozások pontatlanságára a terméseredmények nagymértékű ingadozására utal), harmadrészt az importár és a többi ár között (amelyben az ügylet történik) importlefölözés megy végbe.

Az árupiac mellett a pénzpiaci szabályozás is fontos szerepet játszik. Az EU agrár-pénzügyi rendszerének két pillére van a zöld árfolyam és a valuta kiegyenlítés. Az

<sup>5</sup> Az adatok 12 tagországra vonatkoznak.

<sup>6</sup> Statistisches Jahrbuch über Landwirtschaft Deutschland. 1992. 391–392. p.

<sup>7</sup> Agrarwirtschaft, 1989. 12. füzet.

agrár áruk piaci szabályozása önmagában is bonyolult és erőteljes, amelyre még "rátesz" az agrárvalutarendszer.

a) Az agrárvaluta-rendszer egyik összetevője az agrárátszámítási-árfolyam, az ún. zöldárfolyam (Grün-Kurs). Ennek lényege abban van, hogy különböző valutaárfolyamok vannak az egyes EU-országokban és ezeknek egymáshoz való viszonyuk eltérő.

Ismeretes a hivatalos (irány-) árfolyam, amely a nemzeti valuták és az ECU mennyiségi viszonya. (Pl. 1992-ben 1 ECU=1,97 DM.) Ez az árfolyam a valuta le- és felértékelések alapján közel van a piaci árfolyamhoz. Ezért a hivatalos és piaci árfolyamot hasonlóknak veszik. (Kivételt az Egyesült Királyság, Görögország és Portugália képez.)

Az agrár-átszámítási rendszerhez tartozik az ún. korrigált hivatalos (irány) árfolyam. E szerint a hivatalos árfolyamot bizonyos százalékkal – 1992-ben 12 %-kal. – megnövelték azért, hogy az egyes nemzeti agrártermékek piaci árai számára nagyobb mozgásteret biztosítsanak, valamint azért, hogy ehhez az árfolyamhoz viszonyítsák az export-importtal kapcsolatos valuta kiegyenlítési rendszert.

Végül az agrár pénzügyi rendszerhez tartozik az agrárátszámítási – zöld árfolyam. Ez az árfolyam magasságát tekintve a hivatalos és a korrigált hivatalos árfolyam között helyezkedik el. A bonyolultságát még csak fokozza ennek a rendszernek, hogy a zöld árfolyam évenként többször és termékenként eltérően változik.

b) Az agrármonetáris rendszer másik eleme a valutakiegyenlítési rendszer. Eszerint kapcsolatba hozzák a zöld-árfolyamot a korrigált hivatalossal.

Azokban az országokban, amelyekben a zöld árfolyam nagyobb, mint a korrigált hivatalos árfolyam, negatív a valuta kiegyenlítés. Ez azt jelenti, hogy ezekben az országokban a valuta kiegyenlítés az import támogatást és

az export adóztatását vonja maga után. (Ilyen országok voltak 1989-ben Németország, Spanyolország és Portugália)

Azokban az országokban, ahol a zöldárfolyam kisebb, mint a korrigált hivatalos árfolyam, ott pozitív valuta kiegyenlítés keletkezik. Ez azt jelenti, hogy az importot leföldözik az exportot pedig támogatják.

Megemlítjük még azt, hogy ha a zöld árfolyam és a korrigált árfolyam különbsége csupán 1,5 %, akkor nem számolnak el kiegyenlítési összeget.

A piaci szabályozás (ár és árfolyam) eszközei mint közvetlen eszközök mellett számtalan közvetett eszközt is ismer a EU szabályozás. Ezek közül megemlítjük a következőket.

A keresleti oldalon: a) Az állam felvásárlási és raktározási tevékenysége hat a keresletre. b) A nemzeti és közösségi export támogatások növelik az export versenyképességét.

A kínálati oldalon: a) A beruházási és hiteltámogatások növelik az üzemméretet s így a termelést. b) A földbirtok politika is az üzemek (főképpen családi farmok) méreteinek növelésére ösztönöz, és így kínálat növelő.

A fentiek hatása a többlettermelésben jut kifejezésre, ezért ellentétet a kínálatot, csökkentő intézkedéseket kell hozni. Ilyenek a földkivonás díjazása, az intenzív termelés extenzivizálása (a bio-mezőgazdaság növelése) stb.

A túltermelés korlátozásának útjait napjainkban széleskörűen vitatják az EU országokban, amelynek során még nem dönt el, hogy ebben a piaci árak (ártámogatások) csökkentése vagy a mennyiségi korlátozás közvetlensége játszon-e főszerepet. Ez azonban már átvezet a következő kérdéshez.

Az agrárpiaci állami szabályozásának oldása napjainkban.

Az előbb elmondottakból következik, hogy az agrárpiacon nem a "gyenge állam" tevékenykedik. Nem lehet kétséges a bürokratikus koordináció csökkentése. Node kérdés, hogy a liberalizációs törekvések liberalizált agrárpiachoz vezetnek-e, vagy csak néhány területen visszalépéshez?

A maastrichti egyezményből és az uruguay-i forduló megállapodásaiból jelentős változások következnek az EU-agrárpiacon.<sup>8</sup>

Az agrárpiaci reform koncepció fő céljai:

a) A strukturális árufeleslegek viszonylag rövid időn belüli leépítése, az ártámogatások leépítésével.

b) Az agrárszféra közös és nemzeti állami kiadásainak a csökkentése.

c) A tőke befektetések jóléti hatásainak növelése, amely az erőforrások optimálisabb elosztásával és a termék-struktúra változtatásával érhető el. A szociális piacgazdaság elveinek bizonyos további fenntartása, amely a strukturális változásokból következő szociális problémák kezelését jelenti.

A célok megvalósulásának két fő útját látják az EU-ban: Először a mezőgazdasági árak csökkentése (ártámogatások visszafejlesztése) másodszor a gazdaságtalanul termelő üzemek kapacitásának a leállítás.

E két útról "ennek arányáról vagy valamelyik" túlsúlyáról folyó vita még nem került nyugvópontra. Napjainkban mind többen foglalnak állást a "második út" mellett.

Miben áll tehát a kapacitás-leállítás lényege a nem rentábilis üzemekben és milyen előnyei vannak a mezőgazdasági árak közvetlen csökkentésével szemben?

Nézzük az első kérdést.

a) Bizonyos termelési támogatásokat csak bizonyos üzemméretig adnak. Pl. a tejágazatban csak 40-nél kisebb üzemenkénti tehén-állományra adnak támogatást.

b) A garantált mennyiség túllépéséért a termelők által fizetett ún. közös felelősségi illetéket felemelik. Pl. a húsmarhánál 0,40 DM/kg-ról 0,60 DM/kg-ra emelik fel ezt a díjat. Majd felszámolják a garantált mennyiségi szabályozást. Így pl. a tejágazatban 2002-től következik ez be.

c) Az értékesítés elmulasztásáért ún. nem-értékesítési prémiumot fizetnek. Ennek nagysága a fedezeti összeg átlaga lehet. Így a tejnél a referens mennyiségekre 1,6 DM/kg lehet ez a díj.

d) Jövedelem (bevétel) támogatás megszűnik a fontosabb termékeknél. Vagyis a termékfeleslegekre nem lesznek intervenciós intézkedések.

Nézzük a másik kérdést, miben van az agrárreform ezen útjának az előnye?

a) A kapacitás csökkentésével megszűnnek a termék-feleslegek.<sup>9</sup> Ez elősegíti az értékesítési nehézségek megszüntetését és a WTO megállapodások betartását. Az árcsökkentő megoldásnál nem várható a termékfeleslegek jelentős csökkentése, mert a megmaradó kapacitásokat jobban kihasználják, illetve fejlesztik a technológiát. Pl. növelik a hizott marhák vágósúlyát. Ugyanakkor – mivel az élelmiszerek kereslete árrugalmatlan – az árcsökkentés nem növeli jelentősen a keresletet.

b) A piaci rend költségei a támogatott kapacitás leépítésénél kisebbek mint az árcsökkentésnél.

---

<sup>8</sup> Ezekkel a változatokkal azért is érdemes foglalkozni, mert az EU-hoz csatlakozásunkkor nem a mai agrárpiaccal kell szembesülnünk.

<sup>9</sup> Ez pl. a szarvasmarha ágazatban a tejtermelést azonnal csökkenti, a hústermelést pedig 2-3 év múlva.

c) A kapacitás csökkentésnél növekszik a ráfordítás jövedelem-hatékonysága. A kapacitás csökkentésnél ez 80 %-os az árcsökkentő megoldásnál pedig 40 %-os.<sup>10</sup>

d) A kapacitás csökkentési megoldás inkább piacokonformabb. Hiszen az árcsökkentés nem a termelési költségek csökkentésével vagy a fogyasztás hasznosságának romlásával függ össze. A kapacitás csökkentésnél viszont, kevésbé hatékony termelés kiesésével csökkennek a termelési költségek, ennek hatására csökkenhetnek az árak is.

e) A szociális piacgazdaság követelményeinek megfelelően kielégítő jólétet biztosít ez a megoldás az üzemeiket leépítőknak is.

Az agrárpiaccal kapcsolatban érdemes szólni az ún. uruguay-i egyezmények céljairól és fontosabb intézkedéseiről.

A célok a következőkben összegezhetők: egyfelől a bürokratikus-koordináció visszaszorítása, másfelől a belső agrártámogatás csökkentése, harmadfelől az export támogatások csökkentése, negyedfelől az agrártermékek piacrajutási feltételeinek bővítése, végül a külkereskedelmet korlátozó és torzító állai- és növényegészségügyi szabályozás módosítása.

Melyek ennek megfelelően a konkrét intézkedések?

Először, a belső (nemzeti) agrártámogatások csökkentése. Ennek érdekében 1986–88 évi bázishoz viszonyítva. 2000-ig 20 %-kal, évi azonos ütemben, csökkentik az agrártámogatásokat. Belföldi támogatásnak minősül a termelés és kereskedelem ártámogatása. Ennek mértékét a magasabb ún. nemzetközi referencia ár és a belföldi termelési ár különbsége alapján számítják ki. A nemzetközi referencia ár a netto importőr importára. Ide sorolhatók a nemzeti költségvetésből fizetett agrártámogatások is.

Másodszor, az export támogatások csökkentése. Ennek megfelelően 1986–90-es bázishoz viszonyít. 2000-ig a támogatásokat 36 %-kal kell csökkenteni. Szóvá kell tenni hogy nemcsak a közvetlen és közvetett exporttámogatásokat kell csökkenteni, hanem az export marketing, belföldi szállítás költségeinek támogatását is.

Harmadszor, a piacra jutási kedvezmények bevezetése. Ez olyan bürokratikus és kiszámíthatatlan kötöttségek felszámolásával jár mint a leföldözések, import engedélyezések, tilalmak, és kvóták. Mindezeknek kiszámítják a vám-egyenértékét. Ezt az említett időszakban összességében 36 %-kal, évi azonos ütemben csökkenteni kell. (A fejlődő országokban a csökkentés 24 %-kal történik). Ennek hatása részben az, hogy kiszámíthatóvá teszi az importvédelem mértékét, részben az importvédelem fokozatos leépítésével növeli az exportőrök piacrajutását.

A piacra jutási kedvezmények keretében piacbővítést jelent a kedvezményes importmennyiségek megállapítása is. Azokban az országokban, ahol az agrárimport nem éri el a fogyasztás 5 %-át, ezt az időszak végére el kell érni. Ahol az import meghaladja a fogyasztás 5 %-át, ott ezt lehetőség szerint növelni kell. Ez a megoldás úgy működik, hogy az ilyen import vámtételei alacsonyabbak vagyis a vámegyenértéknél kisebbek.

Összegzésképpen megállapíthatjuk.

– Az EU eddigi agrárpiaci rendszere kiszámíthatatlan – bizonytalan és bürokratikus. Példaként említhetjük, hogy a Garancia Alapból nem a tej literjére, hanem külön a tejzsírra és a tejfehérjére szabják meg a támogatást.

<sup>10</sup> A hatékonyságot úgy számítják ki, hogy a termék feleslegek értékét plusz a kapacitás leállítás prémiumok összegét viszonyítják a többlettermelésre ösztönzés plusz a többlettermelés megszüntetése költségeihez.

– A piacszabályozás terhelt ellentmondásokkal és feszültségekkel. Például erre utal, hogy támogatják a kapacitások bővítését és leállítását is. Így, ha a tehénállomány leépítésére adnak prémiumot, ez néhány évig megnöveli a marhahús kínálatot.

– Végül egy olyan piac volt túlszabályozott, ahol a kínálati oldal viszonylagos szétforgácsoltága éppen szabadabb piacot igényelt volna.

A reformkoncepciók iránya az agrárpiacon.

– A piaci kötöttségek csökkentése, az "erős állam helyett gyenge állam" megvalósulása. Kétségtelen, hogy a folyamat iránya a liberalizálás, de az agrárpiacon már sohasem lesz teljesen liberalizált.

– A változtatásoknak két iránya van, az egyik: az árscsökkentés, az ártámogatások megszüntetése és támogatások átalakítása jövedelmi transferekké: A másik: a nem jövedelmező kapacitások leépítése.

– A változások iránya a külkereskedelemben az exporttámogatások csökkentése, valamint az importban a nemtarifális (kvóta, lefölözés stb.) szabályozás átalakítás tarifális (vám, illeték stb.) szabályozása.

LAJOS NAGY

## THE STATE AND AGRICULTURAL MARKET

(Summary)

The study deals with the characteristic features of agricultural market and its place in the general market theory.

As a starting point the study discusses the latest trends in the modern market theory, and also the relationship between market competition and the state (economic) policy. This relation can be investigated from the standpoint of system as well as welfare economics approach.

Further on the author discusses the government regulation at the agricultural market, highlighting the ongoing reform at the EU's agricultural market. The author attempts to point out the characteristics of the internal and external agricultural markets.

In the closing chapter of the study the author evaluates the two main directions at agro-reform, the price cut and the cutting back at the loss-making capacities.

On the basis of this it can be stated that on the agrar market – especially in the regional integrations – there is a strong state present. The government regulation is bureaucratic, uncertain, unforeseeable. For this reason the liberalization is justified.

But because the so called "political market" the most advanced in the field at agriculture the role at the "weak state" should be taken into account further, too.





## **The Changes of the Labour Policy and Labour Administration in the Central and Eastern European Countries in the Course of the Political and Economical Transformation**

### **I.**

The transformation of the political, state and economical structure of the Central and Eastern European countries affected the principles and changes of the labour policy. Formerly, the labour policy was an exclusively state prerogative. Its tendencies and principles were determined by the Parliament in the framework of Five Year Plans. The details were determined partly by the one year plans, partly by the Council of the Ministers. The labour policy had three fundamental functions: a) definition and steering of legal regulation, b) wage policy and c) employment policy. Following the transition two essential modifications take place. Both the role of the State and the principle of the labour policy were changed. The role of the state is still dominant, but no longer exclusive. In the domain of the legal regulation this role is now limited to determination of basic guarantees and establishments. The detailed regulation is within the competence of the collective agreements, resp. employment contracts.

Domestic policies, – the essence of which was centralised wage regulation, i.e., the determination of wage items and of the size of the funds earmarked for wages or of the average wage level – were significantly relinquished in the period of 1989/90ies, in favour of decision making at the level of companies. Later in most part of the countries the central wage regulation was terminated and only maintained in areas financed by the central budget, such as state administration, education health care, etc.

Opposite tendency presents itself in the domain of the employment policy. The role of the State significantly increased in this domain but the purpose of this was changed fundamentally. Formerly, there was a chronic manpower shortage in every country. State employment policy focused on measures – at times administrative ones – aimed at promoting employment (e.g. compulsory jobs for leavers of vocational training schools). After 1989 the situation changed in two directions. Firstly, the newly adopted constitutions declared the right to work. Accordingly, labour law provided for the principle of free employment, i.e., for entering into labour relations on free contractual agreements between parties. Employment policies could no longer limit free employment. Since unemployment appeared on the scene, the main task of State employment policy was care for the jobless and assistance in job-seeking. At the outset

unemployment was thought to be a temporary evil of market economies, to stabilise at a low rate. Very soon it became clear that it goes about a lasting problem, which is much graver than expected. (This is due, on the one hand, to recession in the West. It slowed down the flow of investment capital. On the other hand, it is due to the total collapse of former inter-state economic relations). Some countries reacted quite promptly. In the course of 1991 almost everywhere in the Central and Eastern European countries acts on employment were passed. These not only regulated the unemployment issue, but also created administrative institutions to efficiently implement legal provisions. In view of the increase of unemployment and its lasting nature, a number of new problems emerged in the course of implementation. As a consequence, statutes on employment had to be repeatedly amended. In the course of the last years two tendencies may be observed in the conception of the employment policy regarding unemployment. The first is of an expansive nature and consists of finding ever new and varied forms of counteracting unemployment and easing the requirements for rendering financial assistance to those involved in creating new jobs. The second is of a restrictive nature and involves narrowing the definition of unemployment and sharpening the criteria for granting unemployment benefits. The latter tendency is partly justified by the fact that the earlier existing regulations regarding unemployment were excessively liberal in their definitions.

In course of the transition in most countries state labour policies gradually incorporated two new elements. The first is the co-operation with employee and employer organizations. The second the extending and the strengthening of the control of the application of the labour regulations, collective agreements and generally the working conditions.

The cooperation with employee and employer organizations has two main purposes. The first is the promotion of the development of the collective bargainings. The State is forever interested in successful collective bargainings, the strengthening of the collective agreement systems. They affect economic stability, social policy. A stable dialogue with the social partners can contribute to the peaceful nature of political and economical transformation. The cooperation has two forms. One is the establishment of tripartite collective bargaining. In some countries institutional frameworks were created (e.g., the National Interest Reconciliation Council in Hungary, the Tripartite Secretariat for social dialogue in Romania). The other is the creation in the framework of the labour administration many – sided councils, committees with participation of the employee and employer organisations for promoting the activity of the administrative State organs. These have of consultative, rarely of decision-making character.

A labour control system existed in the Central and Eastern European countries earlier, too. The labour safety inspection or a general labour inspection dealt – under the supervision of labour ministries or independently –, with control of the implementation of the labour safety and health protection regulations, resp. of the general labour standards and work conditions. Partly due to privatisation and expansion of private sectors, partly in consequence of the enlargement of the competence of the employment contract the role of these became more important everywhere. In view of this fact, the competence of such institutions was generally extended to include general monitoring of labour laws.

## II.

The modification of the labour policy concept influenced the structure and activity of the labour administration. The direction and the supervision of the implementation of the labour policy belong to the competence of the labour administration.

Prior to transformation, all the Central and Eastern European countries had some kind of central State administration organ to deal with labour policy. The names and competencies of those differed, and were changed in the same country, too. In some countries they were ministries of labour, or labour and social affairs, in others there were special offices (e.g. the State Wages and Labour Office) supervised by the ministerial cabinets or central planning authorities.

Following political transition, in each country the unitary implementation of the labour policy fall within the competence of a ministry. The name and competence of this differ. In some country was established Ministry for Labour (e.g. in Hungary), in others Ministry for Labour and Social affairs or Social Protection (e.g. in Poland, in Romania, in Croatia), Ministry for Labour, Family and Social Protection (e.g. in Slovenia, in Slovakia), resp. Ministry of Labour, Emigration, Social Protection and Ex political persecuted people (in Albania). As the names show these ministries have multidirection tasks. This paper traits only the activity in the domain of labour policy.

Nowdays – as I mentioned before – in the Central and Eastern European countries the labour policy has two main tasks: one side the employment policy, other side the controll of the labour regulations and the work condition. For monitoring these tasks two nationwide organisations were established in every country under the supervising of the Ministry (or the structure and competence of the prior established organizations were modified):

a) One of these for implementing of the employment policy. Their structure were similar in every country: a central organ and under the direction of this regional, resp. local organs.

The names of these employment institutions differ: in Poland there are National Labour office, provincial (wojewudzki) and local labour offices, in Hungary in the framework of the National Labour-market Organization a Central Labour Office, county and local labour centres, in Croatia there's a National Employment Agency and local offices, in Slovakia they are called Employment Services with a Centre, territorial and local labour agencies, in Romania central, regional and local Manpower offices. Their assignment – with minor discrepancies – is identical, i.e. introduction and implementation of measures related to unemployment. These can be divided into three groups:

1. Preventive rules, aimed at making unemployment avoidable – bans or limits on massive dismissals, – preliminary consultation with competent organs, trade unions.

2. Measures aimed at assisting the jobless in reintegration into the labour market i.e. – registration of job vacancies and jobless persons, advisory and information services, -improvement of the employment aptitude of those unfit for available jobs, organisation of training and retraining courses to this end, creation of new job opportunities (financial support for unemployed, trained and fit to start their own businesses financial support for employers to create jobs for unemployed persons) –

organisation of communal work by local governments. (In Hungary the specific form of such activity is the so-called 'work for the public good'. It means that unemployed persons may be engaged and paid for work for the benefit of the local community without establishing employment relations.)

3. Rules meant to help those who failed to get access to jobs or a living in accordance with the above i.e. unemployment aid, depending on the duration of preceding employment as well as on the mode of its cessation; advanced retirement pensions, material care for the unemployed after the expiration of unemployment benefit.

b) For the monitoring the controll activity it is under the supervising the Minister of Labour Inspectorate. Earlier in most part of the countries the competence of the Inspectorate was limited Labour Safety and Health protection problems. Nowadays their competence is extended to the implementation of the labour law regulation and collective agreements.

The Inspectorate is in every country a national-wide organizations with a Centre and regional inspectorates. The main tasks of the Inspectorate are the following:

to supervise the implementation of labour law regulations, the collective agreements,

- to supervise compliance of employers and employees with the provisions for health and safety;

- to take adequate action, with a view to remedy defects revealed in the course of supervision and inspection;

- to give information and advice to employers, employees.

As I mentioned before a new element of the labour policy is the cooperation with the employee and employers organizations. In some countries this cooperation presented itself in institutionalized form determination of the structure of the framework of the labour administration.

In some countries it was established a tripartit council at the government or Labour Minister level. In Hungary the Labour Code provided the organization of the Interest Reconciliation Council. The Government shall initiate national wage negotiations in the Interest Reconciliation Council. The Government must agree with the council before its decision concerning determination of the regulations that depart from the Code in relation to the termination of employment on economic grounds, resp. making decisions regarding the minimum wage, the supervision of labour relations and the determination of the maxcimum duration of a working day and the number of non-working days. In Romania according to a Government Decree a Tripartite Secretariat for Social Dialogue was organized. This body has an equal number of trade union representatives, of the employers' companies and of the Government. The main purpose of the Secretariat is to promote the social dialogue between trade unions, employers and Government.

In some countries (Poland, Hungary, Romania, Slovenia) the activity of the labour market organizations is assisted by national, territorial and local labour councils, comprising representatives of trade unions, employer organizations, state and local government bodies. In Hungary councils of similar composition have been put in place to assist in the management of training activities.

### III.

The essential changes of the labour policy and of the labour administration can be summarized in the following:

- The exclusive role of the State was terminated in the domain of the labour policy, however it is dominant. This situation will be changed parallel with the development of the role of collective negotiations.

- The content of the labour policy was modified into to directions. The importance of the statutory regulation was diminished, the wage policy ceased to exist in the most part of the countries. In the same time the employment policy became the main task of the labour policy, Two new elements presented themselves: the cooperation with social partners and the control of the labour regulations, collective agreements and work-conditions.

- The character of the labour administration was changed, too. The regulating role was diminished and the organizing and advisory role comes into prominence.



## Machiavelli államfogalma

Alaptézisem az, hogy Machiavelli hozzájárulása a modern államfogalom kialakulásához sokkal inkább annak bizonyos elemei tartalmi megragadásában és elméleti előfeltételei kimunkálásában jelentkezett, semmint magának az "állam" szónak a használatában.<sup>1</sup> Abban, hogy Machiavelli közel került a későbbi államfogalomhoz, illetve annak bizonyos elemeihez, nagy szerepet játszott a korabeli politikai helyzet – a nemzetközi éppúgy, mint az észak-itáliai városállamok sajátos belső politikai viszonyai –, és az azt tükröző itáliai politikai-jogi gondolkodás. (A "későbbi", és "modern" államfogalom kifejezések meglehetősen bizonytalannak tűnhetnek, de valójában nem lehetséges ezeket egyetlen konkrét definícióval azonosítani, hiszen az államfogalom tartalma országonként, koronként, majd világnézetenként is folyamatosan, hol kevésbé, hol erősebben árnyaltan változott. Az alábbi elemzések igyekeznek érzékeltetni az érintkezési pontokat Machiavelli elmélete és a későbbi államfogalmak között. Ezek elemeiként csak jelzésképpen említem pl. az erőszak-alkalmazást, annak intézményes monopóliumát adott lakosság és terület fölött, a főhatalmat, az uralmon levő személyek együttesét stb.).<sup>2</sup>

Vizsgálódásom teljessé tétele érdekében alaposabban meg kell nézni azt, hogy milyen terminológiát használt Machiavelli a politikai közösségek jelölésére. A szakirodalom egy időben sommásan értékelte Machiavelli vonatkozó teljesítményét, és ez az egyébként pozitív minősítés a finomító célzatú publikációk dacára még mai napig általánosnak mondható. Eszerint az "állam" fogalmát Machiavelli vezette be a tudományos nyelvezetbe.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Machiavelli művei szövegközi rövidítéseinek feloldása:

P = *Il Principe* (A fejedelem);

D = *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio* (Értekezések Titus Livius első tíz könyvéről);

MM = Machiavelli *Művei*, Európa, 1978.

<sup>2</sup> "Mivel az állam teljes kibontakozása mindenképpen a modern időkre jellemző, az állam fogalmát ajánlatos az állam modern típusával összhangban, de mégis változó tartalmi céloknak megfelelően – tehát elvontakoztatva attól, amilyenek éppen most tapasztaljuk – definiálni." A mai állam formális jellemzőiről Weber ugyanitt ír: *Weber, Max, Gazdaság és társadalom I., Közgazdasági és Jogi*, 1987, 79. MacIver szerint az állam általános kritériumai: állandó terület, tartós kormányzat, letelepedett népesség (*MacIver, R. M. The Modern State*, London: Oxford University Press, 1926, 22.). *Chabod* arra figyelmeztet, hogy az állam ma komplex fogalom, nem azonosítható csak egyes elemeivel, a népességgel, a kormányzattal, a területtel, az intézményekkel, hanem ezek mindegyikét szükségszerűen magába foglalja (i.m. 45.). *Barry* szerint (*Barry, Norman P., An introduction to modern political theory*, London: MacMillan, 1981, 46.) az állam fogalmát kettős értelemben használták: Hobbes előtt általában a társadalmi-jogi rendet jelentette, míg a 16–17. századtól egy sajátos intézményi megoldást, a kényszerítésen alapuló modern államot jelöli.

<sup>3</sup> *Jellinek, Georg, Allgemeine Staatslehre*, Berlin: J. Springer, 1929, 132.

Azonban ez az állítás csak részigazság: a szó és a jelentés közötti találkozás még csak alkalmoszerű a firenzei műveiben, bár ez is történelmi jelentőségű lépés.

A fogalomtörténet rendkívül összetett diszciplína, mely különböző megközelítéseket ölel föl: főleg az esztétikátörténetet (a tartalmi koncepciók fejlődését) és az adott tudományterület, a tárgy történetét,<sup>4</sup> továbbá az adott szó jelentését, végül negyedsorban mindezek koronkénti és nyelvenkénti változásait, egymásra vonatkozásait, konvergenciáit. A fogalomtörténet (*Begriffsgeschichte*) napjainkban legjelentősebb képviselője, a bielefeldi Reinhart Koselleck szerint valamely szó akkor válik fogalommá, mikor az adott szóhoz kapcsolódó politikai-társadalmi és tapasztalati összefüggések egésze egyesül az egyetlen szóban. A fogalmak számos jelentéstartalom koncentrátumai.<sup>5</sup> A legnagyobb nehézséget a szavak és jelentések közötti változás okozza; a fogalmi és definíciós értelemváltozások hosszabb folyamat eredményeként alakulnak ki, eközben a nyelv kifejezései és a tartalom között fokozatos eltolódás megy végbe. Egyrészt az új jelentések, eszmék, gondolatok hosszú időn keresztül a régi szavakba öntve jelennek meg, a tudósokat minden korban kötik a hagyományos terminológia korlátai; vagyis olyan új koncepciók körvonalazódnak, melyeknek nincs még meg az új terminológiája. Adott ponton viszont új kifejezés jelenik meg, bekerül a tudományos és köznyelvbe az új jelenség, tartalom jelölésére. Az új szó számtalan korábbi jelentést szív magába. Az új szavak, a neologizmus esetén az is nehézséget okoz, hogy visszavetítjük a fogalmat olyan korokba, mikor még magát a szót sem ismerték. Aligha szorul részletes igazolásra, hogy e röviden jelzett fogalomtörténeti módszertani nehézségeknek iskolapéldája az államfogalom.

### Az állam fogalmának terminológiai előzményei

Köztudomású, hogy az állam szó csak a 18. századra terjedt el az európai nyelvekben.<sup>6</sup> Ezzel összefüggésben utalni kell néhány főbb problémára.

1. Az államfogalom modern absztrakciójának előzményei az állam szó megjelenése előtt, más szavakban jelentkeztek. Ezek köre igen széles: polis, civitas, regnum, respublica stb. Itt különböző szavak jelentésváltozatait és -változásait kell vizsgálni egy későbbi fogalom előzményeinek feltárása érdekében.

További veszély is fenyeget: az "állam" szót használjuk például olyan művek ismertetésekor, elemzésekor, fordításakor, melyek akkor keletkeztek, mikor még sem a modern állam, sem az államfogalom (de még a nemzeti nyelvek sem) alakultak ki. Emiatt jogos az aggály, hogy az "állam" fogalmának használata antik és középkori szerzők esetében nem egyéb, mint modern elvonatkoztatások visszavetítése a múltba. Ezért a nagyobb történeti hűség érdekében az állam előtörténetét szélesebb kategóriában, nevezetesen a "*politikai közösség*"-ében szemlélhetjük: ez átfogja mindazokat a politikai kereteket, intézményeket, melyek az "államfogalom előtti" politikai gondolkodás tárgyát képezték.

---

<sup>4</sup> Jellinek, 129.

<sup>5</sup> Koselleck, Reinhart, "Begriffsgeschichte und Sozialgeschichte", in Uő. (Hrsg.), Historische Semantik und Begriffsgeschichte, Stuttgart: Klett-Cotta, 1979, 29.

<sup>6</sup> Easton, David, The political system, New York: Alfred A. Knopf, 1953, 111.



2. Az állam szó a modern európai nyelvek nagy részében (a latin és a germán nyelvekben, a szlávok közül csak a cseh és szlovákban) a latin status szóból ered. A status kifejezés antik és középkori alkalmazásának vizsgálata viszont azt mutatja, hogy ez a szó nem, vagy csak ritkán és érintőlegesen találkozott olyan jelentéssel, mely az államfogalom irányába mutat. Az európai nyelvek variánsai (Estat, State stb.) sem feltétlenül és rögtön hordoztak ilyen jelentést – a szó és a jelentés összekapcsolódása évszázadokig húzódtott.

3. Végül a szó jelentésváltozások időben és térben változó sorát szívtá magába (rendek, uralom, hatalom, terület, törvényhozás, népesség stb.), vagyis fogalommá vált, de a fogalom jelentésszösszesség, tehát sokértelmű.

Az ókorban a modern államfogalomnak pontos megfelelője nem volt – nem lehetett –, több kifejezést használtak a politikai közösség különböző formáinak, fajtáinak jelölésére. A politikai gondolkodás lényegében mai napig ható mintáját alkotta meg a klasszikus görög kor a polisz valóságával és elméletével. A polgárok közvetlen részvételére épülő működésének leírását, jellegzetességeinek elméleti összegzését, és eszményeinek megfogalmazását legteljesebben Arisztotelész végezte el. Meghatározása szerint a városállam a legfelsőbbrendű, tökéletes közösség, amely a teljes, önmagában való elegendőség (autarkeia) legfőbb fokát testesíti meg, létrejöttének célja a létfenntartás, fennmaradásáé a boldog élet. Ez a polisz, vagyis a politikai közösség (*koinónia politiké* – Politika I. 1–2). A polisz fogalma a következőket egyesítette magában: 1. város, 2. a polgárok közössége, 3. a terület, 4. a politikai-közösségi hatalom szerkezete, az alkotmány, vagy az állam. Az általános polisz-fogalomnál nem kevésbé vált hosszú időre mintává az államformák arisztotelészi osztályozása, az egyeduralom, a többek uralma és a népuralom számszerű, illetve ezek jó és korcs formáinak minőségi megkülönböztetése.

A görög polisz kifejezést a rómaiak a *civitas* szóval fordították latinra. Ez a kifejezés azonban – részben a megváltozott történelmi körülmények tükrözödéseként – tágabb és differenciáltabb, mint a görög eredeti. A *civitas* egyben *civilis societas*, ami rugalmasabb és tágabb értelmű, és pedig jogilag meghatározott, ami lényeges változást, új minőséget jelent.

A *civitas* a római (köztársaságkori) államelméletben három fő jelentéssel rendelkezett:

1. a polgárok összessége, a szabad polgárok szervezett egysége,
2. a polgárjog (a *civis*, a polgár jogi állapota),
3. a polgárok által lakott hely, az "államterület".<sup>7</sup>

A *civitas*-szal részben rokon értelemmel használták a *res publica* fogalmát, melynek klasszikus definiálása és kifejtése Cicero érdeme. A szakirodalom véleménye megoszlik abban a kérdésben, hogy a *res publica* Cicerónál az államfogalom előképének tekinthető-e, egyáltalán lefordítható-e a mai nyelvekre az állam szóval. A *res publica* kifejezés persze nem Cicero találmánya, hanem a római politikai valóság szülte és alkalmazta azoknak az ügyeknek a megjelölésére, melyekkel a nép, a polgárok összessége foglalkozott, vagyis a közvagyon, a közérdek, a nép helyzete, szükségletei, tettei, céljai, eredményei, viszonyai, majd főleg a késő-köztársasági kortól kezdve a

<sup>7</sup> Lombardi, Gabrio, "Su alcuni concetti del diritto pubblico romano: civitas, populus, res publica, status rei publicae", Archivio giuridico CXXVI (1941) 193; Suerbaum, Werner, Vom antiken zum frühmittelalterlichen Staatsbegriff, Münster Westfalen: Aschendorff, 1973, 66.

politikai intézmények, sőt a közösség értelmében is használatos.<sup>8</sup> A politikai viszonyok normatív célkitűzésétől az intézményi eszközök jelölése irányába tolódott el a szóhasználat. Cicerónál: "Est igitur res publica res populi, populus autem non omnis hominum coetus quoquo modo congregatus, sed coetus multitudinis iuris consensu et utilitatis communione sociatus" (De re publica, I, 39.). A definíció lényeges elemei: a res, azok a dolgok, ügyek, melyek a népre tartoznak (ez némileg absztrakt jelleget ad a meghatározásnak), a másik oldalról a *populus*, a nép személyes vonással ruházza föl. A *populus Romanus* lényegében az "államot" alkotó személyeket jelölte a római szóhasználatban.<sup>9</sup> A cicerói definíció lényeges további elemei a közjó (utilitatis communio) és a jogban való egyetértés (iuris consensus). A res publica nem tekinthető a római államfogalomnak, a *populus Romanus*, a polgárok közössége talán inkább, mely személyes és intézményi jellegű egyszerre.<sup>10</sup>

A *regnum* (a görög monarchia nyomán egyeduralkodó, királyság) és az *imperium* (a hivatali hatalomtól a birodalomig terjedő) szavak jelentése szintén széles skálán mozog a római korban, így Cicerónál is, a különböző uralmi formák, hatalmi szerkezetek jelöléseként. Témánk szempontjából érdekesebb viszont az, hogy Ciceró a *status* kifejezést is használja. De amint ezt Suerbaum aprólékos, a forrásokat és a másodlagos irodalmat is bőségesen idéző tanulmánya illusztrálja, a klasszikus korban a *status* kifejezést semmiképp sem a modern értelemben használták, és a későbbiek során (pl. Tertullianus vagy Orosius műveiben) is csak elszórtan és áttételesen jelentkeztek a modern tartalom egyes jelei.<sup>11</sup> A *status* szó általában valamely dolog (vagy dolgok) állapotára vonatkozott. Ezen az általános jelentésen belül kaphatott politikai-társadalmi tartalmat is, valamely közösség, politikai közösség, város állapotát, formáját, szerkezetét jelölve: *status rei publicae*, *status civitatis*. Ennek egyik alosztéként szerepel a közösség szilárd, biztos, megrázkódthatásmentes állapota.<sup>12</sup> Lombardi szerint a *status* szó nem az önálló politikai szervezet elvont kifejezése, hanem a res publicá-nak (ami valamely nép szervezetének absztrakt eszméje) a konkrét létezési módja.<sup>13</sup> Később jelzőként csatlakozott népnemekhez (*status Romanus*), míg végül egyes latin szerzőknél a kormányzat, politikai rendszer, állam tartalomhoz került közel. De eltérően a többi politikai közösséget, illetve államformát jelölő fogalomtól (*res publica*, *regnum*, *imperium* stb.), önállóan, elvontan nem használták, csak jelzővel. Továbbá a *status* államfogalomkénti jelentkezése a 7. században megszakadt, a szó 14. századig terjedő további története homályos.<sup>14</sup>

A középkorban a legnagyobb változatossággal használják azt a terminológiát, amit a rómaiak dolgoztak ki (monarchia, *regnum*, *res publica*, *civitas*, *populus* stb.). A különböző szemantikai változatok és árnyalatok közül csak néhány jelentős mozzanatot emelek ki. A *status* szó használatában három központi jelentéscsoport különböztethető meg:

1. a közösség (a királyság vagy az egyház) jóléte, virágzó állapota;

<sup>8</sup> Grundbegriffe = Brunner, Otto – Conze, Walter – Koselleck, Reinhard (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*. Stuttgart: Klett, 1974–1984. vol. V: 551.

<sup>9</sup> Suerbaum 3–4, I. kül. a jegyzetekben idézett álláspontokat.

<sup>10</sup> Suerbaum 3–4.

<sup>11</sup> Főleg Suerbaum 122–5.

<sup>12</sup> Suerbaum 63.

<sup>13</sup> Lombardi 207–8.

<sup>14</sup> Meyer, A. O., "Zur Geschichte des Wortes Staat", *Die Welt als Geschichte* 10/1950/, 230.

2. az alkotmányos berendezkedés (*conditio politica*, *ordo fundamentalis*, *constitutio*);

3. később a hatalmon lévők összessége.<sup>15</sup>

Mindehhez eszmetörténetileg figyelembe kell venni, hogy a középkori politikai gondolkodás (és a gyakorlati célú publicisztika) egyik központi témája az univerzális igényű császárság és pápaság, a világi és a lelki hatalom viszonyának, egységüknek, majd szembekerülésüknek alátámasztása volt. Az átfogó német-római Imperium és a kisebb politikai keretek (királyságok, provinciák, városok) viszonyának leírására, definiálására egységes fogalmi nyelvezet nem alakult ki. A későbbi államfogalom egyes elemeinek csirái akkor kezdtek körvonalazódni, amikor a birodalomnál kisebb politikai egységek a valóságban egyre erősebbekké váltak; elsőként a különböző testületek, korporációk szerepe nőtt meg (pl. céh, egyetem, városi önkormányzat). Az elmélet számára két tényező nyújtott segítséget: a római jog alkalmazása, illetve az Arisztotelész-recepció. Ez a két tényező nemcsak eszmetörténetileg, hanem a status szó tartalmi telítődése szempontjából is döntőnek bizonyult. Az első vonatkozásban a közjog híres *ulpianusi* definíciójának a hatását kell kiemelni, mely a glosszátorok közvetítésével a közhaszon elsődlegességének elvét terjesztette el: "*Publicum ius est, quod ad statum rei Romanae spectat... sunt enim quedam publice utilia*" (Dig. 1.1.1.2.). A közhaszonnak ez a fogalma már a 12. századtól kezdve azt az eszmét alakította ki, hogy a közhatalom, a kormányzat a köztársaság vagy a város jólétének, statusának biztosítója.<sup>16</sup> Hasonló értelmezés olvasható ki az Arisztotelész-recepció nagy alakjának, Aquinói Tamásnak a Politikához írt kommentárjaiból: a *status* nem pusztán a jóiétet, nem csak a rendeket (a politikában részt vevőket), hanem a kormányzatot is jelölte, a közösség közügyeinek területét (*status publicus*), melyből kinőtt az államfogalom.<sup>17</sup> Aquinói Tamás kimondottan az alkotmányi vagy kormányzati forma értelmében használja – jelzős szerkezetben – a szót, mikor az arisztotelészi *aristocratia*, *oligarchia* és *demokratia* kifejezéseket (ezek Moerbeke-i Vilmos fordításai) a következőképp értelmezi: *status paucorum* (a kevesek, az előkelőbbek állama), *status optimatum*, *status popularis*.<sup>18</sup> Végül a harmadik értelemben Aquinói az uralommal (*dominatio*) kapcsolja össze a status, pontosabban adott társadalmi csoport uralmával: "*paucorum status est quando dominantur politiae illi quid sunt abundant in divitiis*", vagyis a kevesek állama az, mikor azok uralják a politikát, akiknek bőséges a gazdaságuk.

A *status* szó a 13. századtól kezdve – Szent Tamásnak és más Arisztotelész-komentátoroknak, mint Petrus de Alverina vagy Bartolommeo da Lucca, köszönhetően – szélesebb körben, a teológiai és filozófiai nyelvezeten kívül is elterjedt tehát, mégpedig:

1. alkotmány vagy uralmi forma értelmében (*status = species politiae*),

---

<sup>15</sup> Weinacht, Paul-Ludwig, Staat. Studien zur Bedeutungsgeschichte des Wortes von den Anfängen bis ins 19. Jahrhundert, Berlin: Duncker und Humblot, 1968, 54.

<sup>16</sup> Post, Gaines, Studies in Medieval legal thought, Princeton (N. J.): University Press, 1964, 22 s. kk.

<sup>17</sup> Kantorowicz, Ernst H., The king's two bodies, Princeton (N. J.): University Press, 1957, 271.

<sup>18</sup> Idézi Rubinstein, Nicolai, "Notes on the word stato in Florence before Machiavelli" in J.G. Rowe – W.H. Stockdale (eds.), Florilegium Historiale, Toronto, 1971, 315.

2. másodsorban mint az uralomgyakorlás: *republica*, *politia*, *status* nem lehetséges *regimen* (kormányzás) és *potentia* (hatalom) nélkül; a kormányzás az uralomgyakorlás módja, míg a *potentia* minden uralom hatalmi jellegét húzza alá.<sup>19</sup>

A középkori "államfogalom" fejlődési tendenciáinak vizsgálatánál két fontos vonásról nem feledkezhetünk el: az egyik az a kettősség, hogy ez a sokat emlegetett *status* szó két eltérő hatalmi struktúrához kapcsolódott, az egyeduralmihoz, illetve a köztársaságihoz.<sup>20</sup> Az egyetlen személy (király, fejedelem, herceg) uralmához csatolt *status* (*status regalis*, ... *principis*, ... *ducis*) éppúgy hozzájárult a modern államfogalom kibontakozásához, mint a "szabad" politikai közösséghez kapcsolódó értelmezés. Ez a kettősség jól tetten érhető épp Machiavelli munkásságában is, mint erről már bőven esett szó. Ez a kettősség a politika és az állam, illetve ezek fogalmának egész fejlődését végigkíséri, a horizontális és a vertikális szemlélet ütközik, a mellérendeltség, illetve az alá-fölérendeltség különböző, koronként, politikai rendszerként eltérő arányait figyelhetjük meg. A görög polisz és az arisztotelészi polisz-fogalom alapvetően a horizontális emberi viszonyokra épült, aminek a *res publica*, a nép ügye, lényegében pontos fordítása volt; és a történelem során mindig is megmaradt erre a mellérendeltségre való törekvés. Mint fentebb ezt már elemeztem, a *politicum* középkori fogalma ezt a horizontális jelentést megőrizte. A politika és az állam modern fogalmától ugyanakkor elválaszthatatlan valamilyen vertikális, alá-fölérendeltségi viszony léte, sőt, a modern politika- és államfogalom kialakulása épp a hatalomkoncentrációhoz, a politikai közösség egységének és a központi hatalom általi irányításnak felismeréséhez kapcsolódott. Az ehhez vezető úthoz, vagyis a vertikális érzékeltetéséhez az arisztotelészi tradíció nem nyújtott megfelelő tápot, hanem a platóni, keleti, római és keresztény tradíció egyes elemeihez kellett nyúlni. A vertikális közélet a középkori szerzők a *regnum*, *principatus*, *dominium*, néha *gubernaculum* (Bracton) vagy *imperium* és más szavakkal fejezték ki; a szélsőséges alá-fölérendeltséget pedig a *dominium despoticum* vagy egyszerűen a *tyrannis* fogalmával.

Ez a vegyes és sokszor differenciálatlan szóhasználat az a másik sajátosság, amelyre itt utalni szeretnék: tartalmilag és eszmétörténetileg a legkülönbözőbb kifejezésekben jelentkeznek a modern államfogalom irányába mutató vonások. Illusztrációképpen csak egyetlen példát ragadok ki, azt a szerzőt, aki megítélésem szerint jelentősen hozzájárult a modern államfogalom középkori előkészítéséhez, továbbá sokban rokonítható Machiavellihez is: ez a gondolkodó Pádúai Marsilius (kb. 1270/80 – 1343).

Marsilius 1324-ben befejezett főműve, a *Defensor Pacis*, melynek megírása során a szerző szeme előtt az észak-itáliai városköztársaságok, a formálódó nemzeti monarchia és a német-római császárság gyakorlati példája, valamint a görög polisz és a római császárság történeti mintája állt. Ezek alapján kellett feladatát megoldani, a széthúzás megszüntetését és a béke megteremtését eredményező politikai berendezkedés elméletét megkonstruálni. "Ha ezeket az igazságokat megértik, jól érzében tartják, figyelembe veszik és szorgalmasan követik, az állam vagy bármely más jól elrendezett politikai közösség mindig meg fogja őrizni békés és nyugodt létét; és ezen béke vagy nyugalom segítségével a polgári életet élő emberek elérhetik az önmagában elegendő

---

<sup>19</sup> Mager, Wolfgang, *Zur Entstehung des modernen Staatsbegriffs*, Mainz: Verlag der Akademie der Wissenschaften und der Literatur, 1968, 26, 33.

<sup>20</sup> Mager 27; erre a koncepcióra épül dolgozatának egész III. és IV. fejezete.

földi létet" – írja Arisztotelészt fölhasználva a normatív politikai elmélet gyakorlati hasznosíthatóságában bízó Marsilius műve befejező, összegző részében.

Világosan látta, hogy az ideális politikai berendezkedés és működés megfogalmazásához többféle politikai közösséggel kell számot vetnie, nemcsak eggyel, a polisszal, mint Arisztotelésznek. Rögtön műve elején írja, hogy a vizsálynak "azt az okát kívánjuk leleplezni, amelyet Arisztotelész nem figyelhetett meg, és utána sem vállalkozott senki a vizsgálatára, bár ismerhette" (I,i,7). "Ez az ok az a meggyőződés, vágy és erőfeszítés, amellyel a római püspök és egyházi személyekből álló udvara arra tör, hogy megszerezze a világi uralmat és jelentős földi gazdaságra tegyen szert" (III,i).

A *Defensor pacis* mégsem éri be azzal, hogy csak az ellenfél érveit cáfolja, mint a papság világi hatalmát vitató pamfletek zöme, hanem immanens logikával fölépíti a politikai közösségeknek a vizsályt kiküszöbölő lehetséges szervezeteit. Nem elégszik meg azzal sem, hogy az univerzális pápasággal csak egy adott közösséget állítson szembe (a városállamot vagy a királyságot vagy a császárságot), hanem valamennyi politikai keretet figyelembe akarja venni. Ebből adódik az adott keretek között megoldhatatlan nehézség. Az egyház egyetemességét Marsilius ugyanis nem teszi kétségessé, sőt a cél épp a hit egységének a megőrzése, a vizsály – a skizma – megakadályozása ebben a szférában is. Az egyház és a zsinat tehát egyetemes, az államok azonban, a császárságot leszámítva, nem. Fölvázolja ugyan az eljárást, amellyel az egymástól független államok a zsinat résztvevőit kiválasztják: "az eljárás a következő: a világ minden számottevő közösségének vagy tartományának emberi törvényhozója (*humanis legislator*) elhatározása szerint a személyek mennyiségi és minőségi arányára tekintettel választ a hívő emberek közül először papokat, aztán olyanokat, akik nem papok" (II,xx,2), de arra nem ad választ, hogy a végül is szuverén – tehát befelé korlátlan hatalmú, kifelé független – és különösen az egyház minden politikai befolyásától mentes "törvényhozókat", az egyes államokat mi fogja ebben az eljárásban való részvételre sarkallni, netán kötelezni.<sup>21</sup> A kivezető utat későbbi művében, az ún. *Defensor minor*ban a birodalom egyetemes egységéhez visszatérve keresi. A kérdést a Marsilius fölvetette formában a történelem sem válaszolta meg: az egyetemes *respublica christiana* világi oldalának partikuláris államokká alakulását a római egyház kizárólagosságának megszűnése és a reformáció nemzeti, az államokéval azonos keretű egyházainak létrejötte, majd az állam és egyház elválasztása követte. A probléma másik vonatkozása, vagyis, hogy miként kötelezhetők a szuverén államok valamilyen magatartásra, ma is a nemzetközi jog alapkérdése.

A világi hatalom különböző formáit illetően a lényeges nem az, hogy Marsilius miként vívódott a politikai közösségek (birodalom, városállam, stb.) elméleteivel, illetve azok hiányosságaival, amint nem is az, hogy a partikulárisabb formák elkötelezettje volt-e, vagy visszatért a császárság birodalmi eszményéhez, hanem az, hogy egyrészt a különböző közösségeket a skolasztika Arisztotelész-recepciója nyomán természetes társulásokként szemlélte, másrészt nem a partikularizmus vagy az univerzalizmus, hanem az egység híve volt. Az, hogy a politikai hatalom egységét ennyire szükségesnek tartotta, jelentős hozzájárulás volt az államfogalom kialakulásához. Természetesen figyelembe kell venni, hogy a fogalmi és definíciós értelemváltozások hosszabb

---

<sup>21</sup> Gewirth, Alan, *Marsilius of Padua. The Defender of Peace*. New York: Columbia University Press, 1951–1956, I: 287.

folyamat eredményei; a nyelv kifejezései és a változó tartalom közti fokozatos eltolódás sok bizonytalanság forrása.

Érvényes ez Marsilius fogalmaira is. A politikai közösségeket jelölő terminusai közül a gondolati rendszerben elfoglalt helye alapján legfontosabb az *universitas*, az egyetemesség, összesség, ami a középkorban a politikai közösség leírására szolgáló legszélesebb értelmű szó volt, de politikailag-jogilag szervezett kollektívumra vonatkozott. Marsilius a fogalmat a birtokos megjelölésével határozottabbá tette (pl. az egész nép: *populum seu civium universitatem* – I,xxi,3), valamennyi polgár és hívő olyan együttesét jelölve vele, mely önmaga fölött a legfőbb hatalom.<sup>22</sup>

A modern államfogalom előképeként kora nyelvezetének megfelelően a *civitas* és a *regnum* kifejezéseket használja. "Rögtön jelezni kell, nehogy kétértelműséggel gyanúsíthassanak, hogy az 'állam' (*regnum*) kifejezésnek sok jelentése van. Egyik értelemben 'városok' (*civitates*) vagy 'tartományok' (*provinciae*) bizonyos számát jelöli, melyek egy rendszerbe tartoznak; ebben az értelemben az állam nem alkotmányos berendezkedését illetően különbözik a várostól, hanem inkább mennyiségileg. Másik értelemben a *regnum* a mérsékelt kormányzat vagy alkotmány egy fajtája, amelyet Arisztotelész a közérdekre tekintettel levő monarchiának nevez; ebben az értelemben az állam állhat akár egy, akár több városból, amint ez a politikai közösségek megjelenésének idején történt, mikor általában minden városnak egy királya volt. A harmadik, legismertebb jelentés az első és a második keveréke. És negyedik értelmében az állam az akár egy, akár több városra kiterjedő mérsékelt kormányzat valamennyi fajtájának valami közös tulajdonsága" (I,ii,2).

A *civitas* jelentése a késő középkorban nem korlátozódott a konkrét város vagy akár nagyobb területi egység jelölésére, hanem a politikailag szervezett közösség elvontabb értelmében használták.<sup>23</sup> Gyakran felcserélték, ahogy Marsilius is említi a harmadik értelmezésnél, a *regnum* szóval, amely egyébként mennyiségileg jelentett többet, vagyis több *civitas* egysége volt. Marsiliusnál a *regnum* negyedik értelmezése olyan újdonság, amilyent kortársainál nem találunk, ez pedig a kormányzat valamennyi fajtájának közös tulajdonsága; e megközelítés elvontságával már közel kerül az állam koncepciójához.<sup>24</sup> Azok a leglényegesebb lépések, melyekkel Marsilius a szuverenitás, az állam fogalmának kialakulásához hozzájárult, összefoglalóan a következők:

1. a *regnum* általános tulajdonságainak elvonatkoztatása, 2. a politikai közösségen belül egyetlen legfőbb, korlátlan hatalom szükségességének állítása, 3. ennek érdekében az egyházi joghatóság tagadása, a hatalom laicizálása, 4. a jog új felfogása, mely szerint a hatalom feladata a jog alkotása, a tudatos törvényhozás (és nem a "régi, jó", és mint ilyen megváltoztathatatlan jog érvényesítése, az igazság szolgáltatása, ahogy a hagyományos középkori felfogás vallotta),<sup>25</sup> 5. e hatalomnak a középkori gondolkodástól eltérően nem egy személyhez (uralkodóhoz) kötése, hanem 6. a polgárok egész közösségének tulajdonítása, ezzel már bizonyos fokig személytelenléte, 7. végül a partikuláris, de egységes politikai keretek előtérbe állítása.

Marsilius jól példázza azt (és ezt a bizonyító anyagot szaporítani lehetne más szerzők és művek idézésével), hogy a politikai közösségeket jelölő különböző fogalmak,

<sup>22</sup> Quillet, Jeannine, *Les clefs du pouvoir au moyen age*, Paris: Flammarion, 1972, 163.

<sup>23</sup> I.m. 165.

<sup>24</sup> Gewirth I: 117.

<sup>25</sup> Bónis György, *A jogtudó értelmiség a középkori Nyugat- és Közép-Európában*, Akadémiai, 1972,

mindenekelőtt a regnum és a civitas miként gazdagodtak olyan jelentésárnyalatokkal, melyek a modern államfogalom egyes elemeit előlegezték. Ebben a folyamatban a politika vertikális és horizontális szemlélete egyaránt szerepet játszott; történetileg konkrétabban a középkor egyeduralmi, a feudalizmus privatisztikus és magántulajdoni felfogása épp oly fontos volt, mint a közösségi, csoport- vagy osztálytudat és szerkezet, a rendiség, a városi kommunák osztálytársadalma.

Maga a *status* szó a következő fő jelentéseket vette föl a későközépkorban:<sup>26</sup>

a) a *hűbérjogi jelentés*: elsősorban Angliában 1300 óta rang, méltóság, hatalom értelemben; majd a 14. század folyamán hivatalviselő úr jelentéssel szinonimájává válik a "főúrnak", mágnásnak (*magnate*). Ezt egészítették ki a hivatalhoz, és a hivatal viselőjéhez is kapcsolódó jellemzők, a birtok, a fényűzés, a területi jogok, stb.

b) a *római és kánonjogi eredet*: ezt már fent röviden ismertettem; ide tartozik:

– az uralkodó hivatali hatalma (*status regis – status regni*), és kötelességei a közös érdekében;

– a híres *ulpianusi* definíciót glosszáló, az egész közösség "üdvét" és javát hangsúlyozó szerzők (*status, id est utilitas publica*);

– az ország politikai viszonyainak összességét a "korona" fogalmában megtestesítő szemlélet (*status coronae*), mely a korona és az állam fogalmát szorosan összekapcsolja – itt az angol mellett épp a magyar példát lehet kiemelni (szentkorona-tan).<sup>27</sup>

c) a *rendi szóhasználat*: főleg Franciaországban a rendek és a rendi gyűlések jelölésére, konkrét és kollektív tartalommal;

d) a *kormányzati forma vagy maga az uralom ténye*: ezt a jelentést illusztrálják az Aquinói Tamástól imént idézett helyek (168. p.), vagy a *species politiae*, mely az adott közösség jogi és politikai struktúráját jelöli.<sup>28</sup> Más szóval maga a kormányzat és a közösség rendje.

e) az *itáliai városi szóhasználat*.

E pontot szándékosan hagytam utoljára, mert ez már Itáliához és Machiavellihez vezet minket; néhány firenzei forrás segítségével szeretném érzékeltetni azt a sokrétű szóhasználatot, amelyből Machiavelli is merített.

1. Mindenekelőtt a d) pont alatt említett jelentés észak-itáliai változataira térek ki. Aquinói Tamás a demokráciát *status popularis*-nak is nevezte, a híres firenzei humanista, Leonardo Bruni szintén *popularis status*-ként fordítja le az arisztotelészi demokráciát 1413-ban. Jelentős különbség azonban, mely jelzi a demokrácia szónak az újkorban elnyert pozitív értéktartalmát, hogy Bruni, Arisztotelészről eltérően, nem torz, hanem jó alkotmányformának tartja, ahol "a nép maga uralkodik; ezt a fajtát a görögök demokráciának, mi azonban nép 'állam'-nak hívjuk".<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Weinacht 57–60. alapján.

<sup>27</sup> Erre fölfigyel Guennée is (*Guennée, Bernard, States and rulers in later medieval Europe*, Oxford–New York: Basil Blackwell, 1985, 4.). Vö. még Hellmann, Manfred (Hrsg.), *Corona Regni, Studien über die Krone als Symbol des Staates im späteren Mittelalter*, Weimar: H. Böhlau 1961. c. tanulmánykötettel, továbbá a szentkorona-tan irodalmával.

<sup>28</sup> *D'Entrèves, Alessandro Passerin, The notion of the state*, Oxford: Clarendon Press, 1967, 30.

<sup>29</sup> "populus ipse regit; que species a Grecis democratia, a nostris vero popularis status nominatur". Bruninak Zsigmond császárhoz intézett leveléből idézi *Rubinstein, Nicolai*, "Notes on the word stato in Florence before Machiavelli" in J.G. Rowe – W.H. Stockdale (eds.), *Florilegium Historiale*, Toronto, 1971, 315. p. és 26. jegyzet. Ugyanott példát olvashatunk arra is, hogy más műveiben Bruni a hagyományos arisztotelészi felosztást használja, és a demokráciát a torz formák közé sorolja.

Az alkotmány fajtájának a jelölésére használt status szónak az eladdig elmaradhatatlan attribútumaitól – legtöbbször a jelzőtől – való elszakadását, így némi absztrahálódását mutatja az, hogy az alkotmányos berendezkedés változásai kapcsán néha önállóan az "állam" megváltozásáról írnak. Bruni a Ciompi-felkelést – jelzős szerkezettel – úgy értékelte, hogy az *status reipublicae mutationem*. Giovanni Villaninak a 14. század elején írt híres krónikája valóságos tárháza a stato szó különböző használatainak, azzal a rendkívüli jelentőséggel tetézzve, hogy a mű nem latin, hanem népnyelven íródott, és a status helyett a stato szót használja! Villani az 1293. évi ún. Igazságügyi szabályzattal végrehajtott alkotmányreformot *mutazione di stato*-nak nevezi.<sup>30</sup>

2. A konkrét alkotmányfajta megjelölésénél absztraktabbak azok a szóhasználatok, melyek a politikai hatalomgyakorlás szerkezetét értik a *stato* alatt. Ez rokonítható azokkal a későközépkori értelmezésekkel, melyek a *statust* rangnak, méltóságnak tekintették [ezt a) pont alatt "hűbérjogi"-nak neveztem]. Ennek a megközelítésnek lényeges vonása, hogy nem azonosítja a politikai hatalomgyakorlás intézményi rendjét a politikai közösség egészével, vagyis differenciálódik az adminisztratív-kormányzati szervezet a politikai közösség működésének egészétől. Ezt jól érzékeltetik azok a Rubinstein által idézett példák, melyekben a magánélet előnyeit állítják szembe a szerzők a közélet árnyoldalaival. "Miként lehet meggazdagodni az államból, ha nem a Kommuna meglopásával?" ("Come si può arricchire dello stato, se non col rubare il Comune?"<sup>31</sup>). A *stato* itt elkülönül a város (città), a kommuna (comune) vagy a köztársaság (repubblica) egészétől, vagyis azoktól a fogalmaktól, melyeket inkább kell a mai nyelvre az "állam" szóval fordítani! A *stato* ugyanis mindig csak valamely részét, elemét jelöli a későbbi, teljes államfogalomnak. Jelen esetben például némi leegyszerűsítéssel kormányzatként lehetne fordítani, megjegyezve, hogy Firenzében nagyjából ezt értették a *reggimento* szó alatt is.

3. Nem azonosult a *stato* fogalma a hatalmat gyakorló vagy ellenőrző párttal vagy más szervezett csoporttal sem, noha a hatalomgyakorlás alanyi (ti. a hatalommal rendelkező személyek) és tárgyi vonatkozása a korban még nem vált el teljesen világosan, a két megközelítés át- meg átjárt szott egymásba (pl. az imént említett *reggimento* a kormányzat szervezete mellett a kormányzatot uraló csoportot, a legnagyobb hatalmú családok körét is jelentette<sup>32</sup>). Az olyan fordulatok, mint "a polgárok, akik birtokolják az államot", "azok, akik kormányozzák az államokat", jól mutatják a *stato* határozottan intézményi jellegű értelmezését, és a kormányzati szervezetnek a konkrét személyektől való elválasztását ("cittadini, che aviano lo stato", "quegli che governano gli stati").

4. Az intézményi jellegnek az uralkodó elithez való szorosabb kötődése, a hatalmi struktúra és a hatalom konkrét gyakorlóinak az összemosása majd inkább a Medici-korban jelentkezik. Úgy tűnik, hogy a népuralomtól a nyíltabban oligarchikus, majd lényegében egyeduralmi jellegű politikai struktúra felé haladva, a *stato* kifejezés karaktere egyre inkább személyessé (is) válik. Teljesen azért Firenzében nem olvad össze a hatalom szerkezetének és a hatalmat gyakorlónak, az uralkodónak a fogalma egy kifejezésben. Legjobban az "uralkodó rendszer", a *régime* szó adja vissza ennek a

<sup>30</sup> Id. Rubinstein, "Notes" 316.

<sup>31</sup> I. m. 317.

<sup>32</sup> Martines, Lauro, *The Social world of the Florentine humanists, 1390–1460*, London: Routledge and Kegan Paul, 1963, 205.



megközelítésnek a tartalmát. A politikai rendszer, az állam (vagyis a città, a város) és Lorenzo de' Medici személyének teoretikus megkülönböztetését érzékelteti a következő idézet, melyet az akkori firenzei kancellár, Bartolomeo Scala írt Lorenzonak 1480-ban. A Nápolyal kötendő béke biztonságot fog nyújtani – vélekedik – Lorenzonak, a hozzá kötődő rendszernek (*stato*), és a városnak (államnak – *città*), mely a rendszerhez kötődik (a *voi et allo stato che é congiunto con voi et alla città che é congiunta collo stato*). A rendszer személyes jellegét, mintegy kollektív személyiségként kezelését mutatják a "stato számára gyanús", vagy a "stato által dédelgetett" személyekre történő utalások (*sospetto allo stato, carezzati dallo stato* – <sup>33</sup>).

A személyes jelleg még erősebb, mikor a hatalmon levő személyeket, csoportokat, pártokat kapcsolják jelzős szerkezettel a stato szóhoz (*stato de' neri* – írja pl. Villani, a fekete guelfek pártjának hatalmát értve ezen<sup>34</sup>).

5. A *stato* uralomként történő felfogásából, mégpedig az eredendően tulajdonjogi szemléletű *dominium*-mal való azonosításából<sup>35</sup> szinte logikusan következett a stato fogalmának a terület (és részint a személyek) fölötti uralomra történő kiterjesztése. Ez a használat kezdetben érthetően az egyeduralommal kapcsolatban fordult elő, hisz az uralkodóknak ténylegesen hatalmuk és birtokuk volt az alattvalók és az alávetett területek fölött, majd később általában attribútuma lett a hatalmi szervezetnek. Emellett találhatók példák a kimondottan közigazgatási területi jellegű alkalmazásra, arról szólván, hogy pl. a firenzei stato milyen kisebb igazgatási egységekre oszlik.

6. Végül a hagyományosnak tekinthető a "közösség jó állapota" értelemben is sokszor előfordul a status szó a firenzei iratokban (pl. *status civitatis* stb.).

Összefoglalóan megállapítható, hogy az itáliai városi kommunák, városköztársaságok politikai viszonyai által lehetővé tett kontextusban már a 14. századtól fokozatosan kibontakozott a stato szónak az a népnyelvi használata is, mely sok vonásában közel került a modern államfogalomhoz, pl. a politikai hatalom és a területi uralom összekapcsolásával; emellett több tradicionális értelmezést is megőrzött. Ebben az előremutató, érett szemantikai környezetben kell értékelni Machiavelli szóhasználatát.

### Machiavelli terminológiája

Machiavelli államfogalmával, s konkrétan a "stato" szó különböző használatával több tanulmány is foglalkozik, vagy többek közt érinti ezt a kérdést; ezek némelyike alapos szövegelemzést végez, és igen finoman, akár egy-egy mondatot részekre szedve érzékelteti a különböző jelentésbeli árnyalatokat.<sup>36</sup> Itt csak a fő jelentés-csoportokat vázoló néhány példa segítségével.

<sup>33</sup> Rubinstein, "Notes" 319.

<sup>34</sup> Id. további példákkal Mager 35.

<sup>35</sup> A dominium római jogi eredetű fogalmának későközépkori fejlődéséről Tuck, Richard, *Natural Right Theories*, Cambridge: Univ. Press, 1979, 7–30.

<sup>36</sup> Úttörő jelentőségű volt Condorelli tanulmánya (*Condorelli*, Orazio, "Per la storia del nome 'Stato' (Il nome 'Stato' in Machiavelli)", *Archivio Giuridico*, LXXXIX (1923), 223–35; XC(1923), 77–112.). Mind a mai napig meghatározó Ercole elemzése is (*La politica di Machiavelli*, Roma: Anonima Romana Editoriale, 1926, 65–96.), bár helyenként Machiavelli gondolatainak aktualizálására törekedett; kevésbé ismert Chabod szintetizáló írása (–, *L'idea di nazione*, Bari: Laterza, 1962, 144–73.). Chiappelli egyébként alapos munkája (*Chiappelli*, Fredi, *Studi sul linguaggio del Machiavelli*, Firenze: Le Monnier, 1952, 59–82)

1. Ercole sajátos, találó terminológiával összegezte azokat a keveredő jelentéseket, melyeket a *stato* szó – a középkori és reneszánsz itáliai szóhasználattal összecsengően – Machiavelli munkáiban kapott. Az egyiket alanyi fogalomnak nevezte:<sup>37</sup> ez az egyetlen fejedelem, vagy a köztársaságban uralmon lévő csoport által gyakorolt politikai hatalmat, felsőbbséget jelölte. Beletartozott ebbe, hogy tovább differenciáljunk, a közhatalmat gyakorló szervezet, apparátus, azután a hatalmat gyakorló személyek, végül a tényleges hatalomgyakorlás és az uralom absztraktabb fogalma is. (Ez utóbbit jelölte egyébként már Villani is azzal, hogy együtt, mellérendelve használta a *signoria*=uralom és *stato* szavakat.)<sup>38</sup>

Rögtön a *Principe* II. fejezetében olvassuk: *se tale principe è di ordinaria industria, sempre si manterrà nel suo stato* – magyar fordítása: "ilyenformán a fejedelem, ha a szokott igyekezettel uralkodik, élete végéig birodalmának ura marad" (MM I. 9. p.), pontosabban szó szerint "uralmában marad"; itt a status mint állapot hagyományos értelméhez is közel áll Machiavelli, és ez az állapot az uralom, a jogi felsőbbség.<sup>39</sup>

A VI. fejezetben: *"la difficoltà che gli hanno nello acquistare el principato, in parte nascono da' nuovi ordini e modo che sono forzati introdurre per fondare lo stato loro e la loro securtà"* – "a birodalom megszerzésének nehézségei részben az új rend és törvények szükséges bevezetéséből adódnak, amelyekkel államukat megalapozzák" (I.m. 22.), pontosabban "mellyel hatalmukat és biztonságukat megalapozzák"; a *stato* itt a fejedelem hatalmát jelöli. Ugyanebben az értelemben találjuk a XV. fejezet utolsó bekezdésében: *"torrebbano lo stato"* = "államától megfoszthatnák", majd *"salvare lo stato"* = "hatalmát megőrizni", míg e rész utolsó szavai a fejedelem biztonságára és jólétére utalnak (*la securtà è il bene essere suo*, i.m. 52.).

A *stato* "uralom" értelemben sokszor áll birtokos szerkezetben: *"come hanno durato assai gli stati de' principi, hanno durato assai gli stati delle repubbliche"* = a fejedelmek államai éppen olyan tartósak voltak, mint a köztársaságok" (D. I,58; 220. p.). A *Discorsi* III, 7-ben pedig *"lo stato de' Medici"* – a Medici-uralom" (358. p.).

Absztraktabb és alanyibb jellegű az államnak az *államügyekkel* összefüggésben előforduló fogalma: *cose di stato* (P.III; 14. p.), ugyanezen fejezet végén pedig "e' Franzesi non si intendevano dello stato – a franciák nem értik az országlás mesterségét", vagyis a politikát. Guicciardini egyébként így definiálja az államügyeket: "mindazok a fontos ügyek, amelyek az államra tartoznak, vagyis a béke, a ligák, a szövetségek, a háborúk".<sup>40</sup>

Az intézményi használat példája a *Principe* XIX. fejeztében: *"li stati bene ordinati"* = a helyesen berendezett államok" (62. p.).

Megtalálhatjuk még – ebbe a pontba sorolhatóan – a *stato* cselekvő értelmű használatát is: *lo stato che regge* (reggere = kormányozni, igazgatni, vezetni), vagyis itt a kormányzó személyek, csoportok jelölésére szolgál a szó. "...de' quali *lo stato che*

---

sajnos túlságosan mai fogalmakkal közelít az anyaghoz, ezért következtetései magukon viselik a prekoncepció jegyeit; ennek ellentéte Hexter józan megközelítése (Hexter, J. H., *The vision of politics at the eye of the Reformation. More, Machiavelli, and Seyssel*, New York: Basic Books, 1973, 150–78).

<sup>37</sup> Concetto soggettivo – Ercole, *La politica* 89–96; hasonlóképpen Chabod, *L'idea* 146.

<sup>38</sup> Ercole, *La politica* 74., Mager 36, *Weinacht* 62.

<sup>39</sup> Chabod, *L'idea* 146.

<sup>40</sup> "tutte le cose importanti che atengono allo stato..." Guicciardini, *Dialogo del Reggimento di Firenze*, in *Opere* 277.

*allora reggeva aveva un terrore grandissimo* = akiktől az akkori firenzei vezetők igen rettegetek", ahogy a magyar fordításban helyesen szerepel (*Firenze története* V. könyv XX. fejezet; MM II. 239. p.; további példa D. II,25). Ez a cselekvő alanyi jelentés, még ha meglehetősen konkrétan csak a hatalmon levőkre, a vezetőkre utal is, annyiban a modernebb államfogalom irányába mutat, hogy a stato nem passzív, valamit elszenvedő, mint az esetek többségében, hanem valamit tesz, *cselekszik* (itt konkrétan kormányoz).<sup>41</sup>

2. Ercole terminológiája a Machiavellinél föllelhető *tárgyi államfogalom*nak azt nevezi, mikor a *stato* a hatalmi tevékenység tárgyát jelöli, vagyis azt a területet vagy/és népességet, mely fölött a szóban forgó hatalmat gyakorolják.<sup>42</sup> Bár megalapozott példák sora hozható föl arra, hogy Machiavelli kimondottan ebben a tárgyi értelemben használja a szót (vagy az uralt területet, vagy a népességet, esetleg mindkettőt értve alatta), nem árt újra hangsúlyozni, hogy a szubjektív és objektív jelentés elválasztása viszonylagos érvényű, az esetek többségében együtt fordulnak elő, sokszor egyazon mondaton belül, s átjátszanak egymásba. Már a 14. századtól megfigyelhető a teológiai, filozófiai és jogi szövegekben az a tendencia, hogy a *status* (pl. mint *status regalis*) az uralmon lévőket jelenti, míg a tárgyi jelentés csak a 15. századtól, lassan, folyamatosan bontakozik ki az ország mint egység értelmében, a legkülönbözőbb személyek, rendek, városok stb. egységének, mint uralom alá tartozóknak a jelölésére, és ebből bontakozott ki a hatalom tárgyi oldala – nemcsak, sőt nem elsősorban a *status*, hanem az uralmat jelentő többi fogalom esetében is, mint *regnum*, *principatus*, *signoria*). Az alanyi és tárgyi értelem tehát nem ellentétekként szerepeltek, hanem ugyanazon közhatalom szubjektív és objektív oldalaként. Felületesség lenne azonban azt gondolni, hogy a jelentések e kettősségének összegzése megfelelt a modern államfogalomnak, mely szintén a hatalom, a terület és a népesség elemeiből áll össze (pl. Jellineké).<sup>43</sup> A kettő között azonban jelentős különbség van. A későközépkori és reneszánsz szóhasználatban a keveredés annak köszönhető, hogy még nem különült el világosan és tudatosan a közhatalom e két aspektusa, hanem diffúz, a jelentéseket összeolvasztó fogalom volt. A további fejlődési tendencia épp az, hogy fokozatosan körvonalazódnak és önállószódnak a különböző jelentések, az alanyi és a tárgyi oldal. Csak ezután vált lehetővé ezeknek az immár önálló, és határozott körvonalú elemeknek az összekapcsolása a modern államfogalom hármasságában (hatalom, népesség, terület).

A kimondottan földrajzi értelmű használat példája az, mikor Machiavelli arról ír 1506-ban, a Firenze felfegyverzésére tett előterjesztésében, hogy "*considerando lo Stato vostro, si truova diviso in città, contado e distretto*" – vagyis a firenzei köztársaság a városból, a városkörnyéki birtokból és a külső körzetekből áll (ez utóbbin az újonnan firenzei uralom alá került terület értendő, pl. Volterra, Arezzo, stb.); ezzel Machiavelli a köztársaságot alkotó területi egységeket sorolja föl. Szintén ez a földrajzi értelem figyelhető meg a többször előforduló "*Stato di Milano*", "*Stato di terra di Vinegia*" esetében (ez utóbbi Velence szárazföldi részére utal).

Inkább a népességre, mint a területre vonatkozik viszont a stato alábbi használata: "*questi stati, quali acquistandosi si aggiungono a uno stato antiquo di quello che aquista, o é sono della medesima provincia e della medesima lingua, o non sono = ez országok, amelyeket a hódító korábbi birtokához csatolt, vagy ugyanegy országhoz*

<sup>41</sup> Vö. Chiappelli, Nuovi studi 35.

<sup>42</sup> Ercole, La politica 86–96; Chabod, L'idea 146; Mager 91.

<sup>43</sup> Jellinek 394–434.

tartoznak és egy *nyelvet* beszélnek, vagy nem" (P. III; 11. p.). Itt az egy országhoz és nyelvhez tartozásra hivatkozás világosan mutatja az uralomnak a népességre vonatkoztatását.

A terület és a népesség egységére utal a *mantere li stati* (= fenntartani az államot) gyakori fordulata (pl. D.I, Bev; 92. p., vagy *tenere uno stato* a P.IV. elején).

A *tenere*, *mantere*, *difendere* (megvédeni), *reggere* (kormányozni), *perdere* (elveszíteni), *togliere* (elvenni), *acquistare* (megszerezni) igei állítmányok nagy számú előfordulása a *stato*-val mint nyelvtani értelemben vett tárggyal egy szókapcsolatban arra indította Machiavelli nyelvezetének egyik kutatóját, Hextert, hogy a következő tételt fogalmazza meg: a *stato*, legalábbis *A fejedelemben* a politikai célú és jellegű "kihasználás", "kizsákmányolás" tárgyát jelöli.<sup>44</sup> A *stato* szó 115-ször fordul elő a mű lapjain, ennek hetven százaléka ilyen tárgyi értelemben. A felsorolt igékhez kapcsolódó *stato* sosem cselekvő alany – ahogy a modern korban mondjuk, hogy az állam elfoglal, megszerez, megtart területet, stb-t, hanem eszköz az uralkodó, a fejedelem kezében – ez Machiavelli számára a "dolgok tényleges igazsága".<sup>45</sup> Bár Hexter következtetéseiben eltúlozza a "kizsákmányoló" értelmezés súlyát, jól dokumentált megfigyelései igazolják, hogy mennyire távol állt még a mienkétől a szó (és nem a tartalom) használata Machiavellinél. Cselekvő alanyként a *stato A fejedelem* lapjain hét-nyolcszor fordul elő,<sup>46</sup> ilyenkor megszemélyesítésről van szó: az állam fellázad (si *ribella*, P.IV.), gondolkodik (*pensa*), területet szerez (*acquista terreni*) stb.<sup>47</sup> Ide sorolható a "növekvő" állam szól szóló organikus, természeti hasonlat is.<sup>48</sup>

3. A hol összemosódó, hol határozottabban elkülönülő alanyi és tárgyi jelentések közül önálló harmadik csoportba tartom indokoltan kiemelni azokat az eseteket, mikor a *stato* kormányzat, kormányzás vagy kormányzati forma értelemben szerepel. Ezek ismét több alcsoportba oszthatók, hiszen a kormányzat egyszerre intézmény és tevékenység (vagyis e csoportban a tárgyi és alanyi értelmezés keveredik), míg a kormányzati forma megjelölése konkrét alkalmazása a szónak.

Ez utóbbi alcsoportban az alkotmányos berendezkedés minőségét és az uralmon lévők számát jelölő összetételek sora szerepel, főleg a *Discorsi*ban: *stato libero* (szabad állapot, mely a köztársaságok jellemzője; I,7), *stato popolare* (népi állam), *stato di pochi* (kevesek állama), *stato tirannico*, *stato regio*, *stato di ottimati*.<sup>49</sup>

Az alkotmányos rend leírását a *Discorsi* I,2 már idézett eszmefuttatása tartalmazza: "alcuni che hanno scritto delle *repubbliche* dicono essere in quelle *uno de' tre stati*, chiamati da loro Principato, Ottimati e Popolare = az államokról író némely politikai szerző szerint *három kormányzati forma* létezik, a fejedelemség, az optimaták uralma és a népi hatalom" ... stb. Ebben a fejezetben végig ilyen értelemben szerepel a szó, vagyis mint alkotmányos, kormányzati forma, rendszer.

A *mutazione di stato* jelentése tipikusan ingadozik a "rendszerváltozás" után, amikor a köztársaságot zsarnokság váltja föl, vagy fordítva" (D. III,3; 332. p.).

<sup>44</sup> "Io stato... functions in Il Principe primarily as the object of political exploitation", Hexter 160.

<sup>45</sup> I. m. 171.

<sup>46</sup> I. m. 151.

<sup>47</sup> Chiappelli, Fredi, Nuovi studi sul linguaggio di Machiavelli, Firenze: Le Monnier, 1969, 36.

<sup>48</sup> "gli stati che vengono subito, come tutte le altre cose della natura che nascono e crescono presto", Principe, VII; vö. Chiappelli, Studi 70.

<sup>49</sup> Csak néhány példa a *Discorsi*ből: I,2; I,7; I,16; I,18.

A kormányzat értelmében szerepel a stato pl. (ekként a *governo* és a firenzei publicisztikai nyelvezet által szintén kedvelt *reggimento* szinonimája) a *Principe* XII. fejezetének végén: "quando e' cittadini hanno *bisogno dello stato* ... quando *lo stato ha bisogno de' cittadini*..." – itt arról esik szó, hogy a polgároknak legyen mindig szükségük az uralkodóra és a kormányzatra. Ez egyébként sokszor elválaszthatatlanul közel áll a kormányzati forma értelméhez.

Befejezésül néhány olyan példát hozok, mikor a modern államfogalomhoz közelebbi, arra emlékeztető jelentés figyelhető meg. "Quegli stati che si governano per uno principe e per servi = azok az államok, melyeket az uralkodó és szolgálói igazgatnak" – már meglehetősen elvontan utal az államot alkotó intézményi formára (P.IV). A XII. fejezetben a stato többször is előfordul modern jelentéssel, még ha a keveredő értelmek – területi uralom, a fejedelem hatalma, intézmények stb. – diffúz egységet alkotnak is; pl. a legfontosabb alapok, melyen "az államok nyugszanak: a jó törvények és a jó hadsereg = principali fondamenti che abbino tutti *gli stati*...". Ugyanitt később azt olvassuk, hogy "si divise la Italia in più stati = Itália több államra oszlott". A *Firenze története* ajánlásában pedig: "la Italia variò gli stati suoi = Itália váltogatta államait" – ez a szóhasználat adott terület politikai önállóságára utal. Ugyane mű Bevezetésében: "le azioni che hanno in sé grandezza, come hanno quelle *de' governi e degli stati* = a nagyság elemeit magukba foglaló cselekedetek, mint például a *kormányzatok és államok cselekedetei*" (MM II. 11. p.) – elválasztja a governo és a stato szót; lehet, hogy szinonimáknak szánta őket, de itt a stato szélesebb, elvontabb jelentésű, mint a kormányzat.

És végül utoljára hagytam azt a mondatot, mely leginkább mutat modern értelmű szóhasználatot, a legtöbbet is idézik, és ez alapján tartják sokan Machiavellit a modern államfogalom atyjának: ez a *Principe* legelső mondata. "Tutti gli stati, tutti e' dominii che hanno avuto e hanno imperio sopra gli uomini..." – az elterjedt magyar fordításban "az uralom és a birtoklás minden fajtája, amely valaha is hatalmában tartotta az embereket, köztársaság vagy egyeduralom volt". A fordítás pontatlansága talán nem érzékelteti kellően azt, hogy itt valójában a politikai hatalom, a területi uralom, az alanyi, és a tárgyi értelem együttesen jelentkezik, olyan kicsengéssel, mely joggal sugallja, hogy ez a mondat erősen befolyásolhatta azt a folyamatot, mikor az autonóm, önálló törvényekkel rendelkező, szuverén politikai közösségi hatalom jelölésére kifejezést kerestek, és végül a status különböző alakjaiban találták azt meg.

\* \* \*

Remélhetőleg a röviden bemutatott terminológiai fejlődés, és Machiavelli szóhasználatának tagadhatatlanul vázlatos ismertetése elegendő néhány zárókövetkeztetés levonására.

*Először* is: Látható, hogy már Machiavelli előtt jóval kialakultak azok a főbb jelentéscsoportok, melyeket a firenzei titkár is – korának szóhasználatával együtt – átvesz. De nem csak arról van szó, hogy a *stato* kifejezés nem az ő "alkotása", hanem arról is, hogy még különösebb áttörést sem jelentett életműve magának a *terminológiának a szempontjából*, ő is ugyanolyan elmosódottan, flexibilisen, változóan használja a szót, mint elődei és kortársai.

*Másodszor*: Mindez mit sem von le annak értékéből, hogy a szóhasználat egyes változatai, előfordulásai – Machiavellinél és a többiekénél egyaránt – közel jutnak

az állam modern fogalmához, vagy annak egyes elemeihez. Gondolok elsősorban azokra az absztraktabb értelmekre, melyek az adott lakosság és terület fölötti intézményes hatalomgyakorlást (sőt erőszak-alkalmazást) fejezik ki, vagy a szuverenitás jegyeit mutató hatalom-koncentrációt.<sup>50</sup> Gilbert véleménye szerint Machiavelli hatása ezáltal mozdította elő a szó elvontabb, modern értelmű használatát, hogy elmélete volt újdonság az önálló léttörvényekkel rendelkező kollektív politikai testről.<sup>51</sup> Hozzátehetjük ehhez Machiavelli elméletének többi, részben e dolgozatban is tárgyalt újdonságát.

*Harmadsorban:* újra ki kell emelni azt, hogy e sok újdonságot hozó, a politikum és az állam, a hatalom sok lényeges vonását föltáró elmélet megalkotása, rögzítése során, a politikai közösség működésének, törvényszerűségeinek elemzésére, leírására, a politikai test absztraktabb egységének és fogalmának jelölésére – a régi terminológia szükségszerű foglyaként – egyéb fogalmakat, elnevezéseket is használt, és ezek sokkal inkább fordítandók a mai nyelvre a mi "állam" szavunkkal. Így találkozunk a konkrét államformák (*monarchia, republica, principato*), azután a *cittá*, továbbá a Firenzében elterjedt *vivere civile* (ugyanilyen értelemben *vivere libero, vivere politico*) esetenkénti absztrakt tartalmú használatával.<sup>52</sup> Jól jelzi azt, hogy ezek az egyéb kifejezések időnként közelebb állnak az állam mai fogalmához, *A fejedelem* XV. fejezete, mely a valóságban létező "köztársaságok és egyeduralmak" elemzésének szükségességéről, "a dolgok valódi igazságának kifürkészéséről" szólva fontos módszertani elveket rögzít, de Machiavelli nem a mi szerintünk kínálózkodó "állam" absztrakciót alkalmazza, hanem a konkrét forma (köztársaság és egyeduralom) megnevezését.

Más helyen a *cittá*, a város szerepel az állam fogalmaként. De lehet a *republica* is ilyen elvont értelmű, mikor nem a köztársasági formát, hanem általában a politikai közösség absztrakcióját jelenti: ebben az értelemben az egyeduralom is lehet *republica* (lásd D. I,2 többször idézett részét), ez egyébként, mint láttuk, már a középkorban is szokásos használat volt.

A *vivere civile* és a rokon szóösszetételek használatához annyit kell hozzáfűzni, hogy bár sokszor ezek állnak a legközelebb az állam szuverén politikai szervezetkénti felfogásához, vagyis a modern államfogalomhoz, e kifejezések csak a szabadságot biztosító alkotmányos berendezéshez, a tulajdonképpeni köztársasághoz kötődnek, nem ölelik fel az államok valamennyi formájában közös tulajdonságait. Mindezt jól mutatja, hogy *A fejedelemben* Machiavelli e fogalmakat egyáltalán nem, a *Discorsóban* pedig elég gyakran használja!

Az államfogalom tehát tartalmilag formálódott, elemei alakultak, bár még a régi terminológia keretében; a másik oldalon viszont már adott volt a status, stato szó; ezzel lehetőség nyílt arra, hogy a kettő majd találkozzon, de ehhez még mindkét oldalon – a történeti struktúrák differenciálódása és a szemantikai változás terén egyaránt – hosszú út vezetett.

---

<sup>50</sup> D'Entrèves 32; Weinacht 57.

<sup>51</sup> Gilbert, Machiavelli 178.

<sup>52</sup> Ercole, La politica 95–6; Chabod, L'idea 149–52; Hexter 170 s kk.

PÉTER PACZOLAY

## MACHIAVELLI'S NOTION OF STATE

(Summary)

The paper challenges the widely accepted traditional view that Machiavelli invented the notion of State. Examining the terminology used by Machiavelli it tries to justify by quoting primary sources and secondary literature that Machiavelli extensively relied on the contemporary use of the words "status" and "stato". It presents the different terminologies used to name political community.

Machiavelli's contribution to the modern notion of State can rather be seen in the elaboration of its theoretical preconditions. In the development of its concept of politics and State the contemporary political situation played a great role, as well as the political thought of those times.





## Ez nem kellett ...!

(Egy ünnep – egy dokumentum)

Baráti és kollegiális körökben azt híresztelik, hogy Szentpéteri István hetven éves. Az ember kapkod a lexikonok után, amelyek megerősítik: a hír igaz. De mit kezdjünk vele? Eszünkbe jut: derék ember, aki derekasan dolgozott egész életében. S ágaskodni kezd bennünk az irigység, mert úgy érezzük, hogy kortársunk fülön csípte a szerencsét, hiszen megkapta a sorstól a tehetséget, a helyes választás lehetőségét, s az alkotáshoz szükséges kegyelmi állapotot. Már-már felednénk, hogy mekkora szorgalom, kitartás, önmagára parancsolt erkölcsi szigor, tudományos elmélyültség kellett a szerencsééhez. Csak így jöhetett létre az az életmű, mely maradandó értékek tárháza. – Félre az irigységgel! Le a kalappal!

Szentpéteri István már nem fog változni. Minek is változna? A fundamentalizmus csapdáját elkerülve, fundamentálisat alkotott. Nyugodtan hozzáláthat háza cserepezéséhez, neki már nem kell bontani. Rá gondolván, ilyesmik jutottak eszembe, s ilyesmit mondok, mert szemérmesen, szemlesütve halogatom a szót, mellyel személyes kapcsolatunkról szólnék. Pedig ez a kapcsolat nem mai keletű. A hatvanas években ő és művei gyakorolták rám a legnagyobb hatást, amelynek következtében a demokrácia elméletének és politikai működésének irányába kezdtem tájékozódni.

Különös iróniája a sorsnak, hogy politikai tevékenységemnek egyik sajátos szakaszában egy olyan mozgalom kezdeményezésében vettem részt, amelynek alapelveiben ott van a Szentpéteri-féle témák egyike, a közvetlen demokrácia. Iránta való tiszteletem kifejezésére küldöm a Nemzeti Demokrata Szövetség alakuló közgyűlésén, 1991. május 17-én elmondott a beszédem rövidített, szerkesztett változatát, amely eddig csak kézirat gyanánt jelent meg. Ez lesz az első nyilvános megjelenése.

A valódi nagy politikai és politológiai kérdés, amely igazán a rendszerváltás utáni magyar közállapotokat illeti: hogyan szenvedhetett ekkora vereséget egy olyan gondolat, amelynek igazsága öt év múltán is igaz.

Közlésemmel nem zavarom meg a tisztelgő kötet összeállítóinak tervét, mert távol a pártagitáció szándékától, egy politikatörténeti dokumentumot nyújtok át. S ezzel a vereségről szóló eddigi magyarázatok helyét átveheti a kutatás.

\* \* \*

Évekkel ezelőtt, zuhogó esőben, egy sátor alatt, Lakitelken elindult egy kezdeményezés. S most azt mondhatjuk, hogy akkor, annak a kezdeményezésnek a lényegét nem az eső mosta el, hanem a történelem. Én nagyon bízom abban, hogy a mai esős világban ez a természeti jelenség termékenyítő erővel hat ránk, segít feltámasztani olyan, látszólag hamvába holt gondolatokat, amelyek után érezhetően ismét vágyakozás él a társadalomban; és segít nekünk olyan új gondolatok megfogalmazásában, amelyek már tartalmazzák az azóta eltelt évek tapasztalatait is. Az elmúlt esztendők mindenképpen azzal jártak, hogy az illúzióink elvesztek. De a reményeink nem! Bízom abban, hogy amikben hittünk – először Monoron, azután Lakitelken, a Politikai Egyeztető Tárgyalásokon, majd a választások előkészületeiben – azok egyetlen és eltéríthetetlen folyamat részei voltak. Hiszem ezt, még akkor is, ha manapság arról beszélünk Ady szavaival szólva: "minden egész összetört". Összerakhatók-e ezek a részek egészé? Akaratát megfeszíteni, teljesítményre képes-e a magyar társadalom, a magyar nép?

A 80-as években kezdődő folyamat több ponton megszakadt. Ezért újra kell az elmúlt esztendők tapasztalatait elemezni, és a tapasztalatokból új következtetésekre kell jutni. Nem a mai napon, természetesen. Ez az összejövétel, mint kezdeményező, indító megbeszélés nem annyira az eredetiségével akar tündökölni – hiszen gondolatainkat eddig sem rejtettük véka alá, nézeteinket, törekvéseinket eddig is kifejtettük a nyilvánosság előtt –, inkább abban összegezhető a súlya, hogy elhatározásunkat megerősítjük. Megerősítjük abban, hogy Magyarországon ismét szükség van egy olyan politikai programra és erőre, amely nélkül nem lehet néhány közmegegyezésre tartozó ügyet elintézni, amely nélkül a rendszerváltás sem lehet befejezett és eredményes, közmegegyedést kiváltó történelmi esemény.

Miről van szó? Mi az, ami inspirált bennünket, kezdeményezőket – s remélem sokunkat – abban, hogy egy ilyen mozgalom résztvevői legyünk?

Semmiképpen sem a szembenállás és a kihívás gondolata. Nem politikai versenypályát akarunk teremteni; ezt a versenypályát létrehozta maga a politikai rendszerváltás, olyan intézményekkel, amelyek legitimitását, történelmi szerepét s törvényes társadalmi elismertetését nem vonjuk kétségbe. Itt csupán arról van szó – s ez a "csupán" ez esetben nem kevés –, hogy némely ügyünkben rossz sorrendet választottunk. Alkalmatlan sorrendet. És a sorrend alkalmatlansága miatt olyan feszültségek, ellentmondások jelentek meg az átalakuló, az újjáépülő magyar társadalomban, amelyek elkerülhetők lettek volna, s amelyeknek a feloldásához most már az egész nép részvételére, jóváhagyására van szükség. Miközben néha úgy látszik, hogy a nép ebben egyelőre nem akar részt venni. Vagyis azon az ellentmondáson kellene úrrá lenni, ami azáltal keletkezett, hogy a történelem gyorsító injekciói miatt egy túl hamar végbement pártosodás nyomán koraszülött politikai szervezetek világában kellett a nép számára döntési alternatívákat kínálni. Ebből a szempontból a legnagyobb ellentmondás az, hogy Magyarországon a nép 1990-ben választhatott és dönthetett a politikai rendszerváltásról, szentesítve azt, de nem dönthetett arról, milyen lesz, milyen legyen az új rendszer. A rendszerváltás nyitva hagyott kérdései, elintézetlen ügyei befolytak a pártcsatornába és a politikai küzdelmek pártformái közé, holott néhány alapvető és elintézetlen ügyünkben egyetemes történelmi, népi állásfoglalásra lett volna szükség.

A pártpolitikai és parlamenti csatározások színterére kerültek tehát olyan ügyek, amelyeknek közmegegyezéssel eldöntése éppen előfeltétele lett volna az alkotmányos jogállamnak, s egy parlamentáris többpártrendszernek.

A társadalom zavartan és benuoltan áll ez előtt a jelenség előtt. A nép nem éretlen; érzi, hogy nincs választási lehetősége, s ezért nem választ, de nem is érez felelősséget azért, ami történt, történik. Ebben rejlenek a legnagyobb veszélyei az átalakulásnak; annak az átalakulásnak, amelynek eredeti irányával, a kommunizmus leváltásával egyetértünk, melynek véghezvitelét kívánjuk, s melynek sikeréhez szeretnénk hozzájárulni.

Mozgalmunk tehát nem kihívás a parlamentarizmus ellen, éppen hogy annak a megerősítését kívánja szolgálni. És nem kihívás a már létrejött intézmények ellen, sőt – azok tartalmát szeretnénk gazdagabbá tenni és a politikai stabilitást megerősítve az ország kormányozhatóságát fenntartani.

Ezek a nemzeti demokraták szempontjai, s e tekintetben semmiféle csábításnak nem óhajtunk engedni.

A centumpolitika jegyében Nemzeti Demokrata Szövetségként nevezzük meg magunkat. A centrum itt egy dolgot jelent: elutasítunk minden szélesőséget, minden olyan próbálkozást, amely lázítással akar politikai bázist teremteni, felfordulást előidézni ahhoz, hogy a rendkövetelők bonapartista szándékai érvényesüljenek a szabadság rendje helyett. Vagyis, miközben aki nyitott szemmel jár és látja azt, ami ebben az országban történik, nem tagadhatja, hogy nagy az elégedetlenség, óriási a kiábrándultság, a felmutatott intézményektől való elfordulás. Mégis e nép kívánsága, hogy a politikusok ne az elégedetlenségéből, hanem a biztonságvágyából és jövőre irányuló figyelméből kovácsoljanak politikai tőkét – s mindebből a demokrácia megerősödése származzék.

A nemzeti demokraták megerősítik a rendszerváltásban való elkötelezettségüket, az alkotmányos jogállam és parlamentáris demokrácia nélkülözhetetlen szükségességét. De úgy vélik, hogy néhány ügy politikai és intézményi fedezete nincs meg a jelenlegi politikai intézményrendszerben. Pontosan azok, amelyeket úgy emlegetünk, mint közmegegyezést igénylő ügyek. Ezek közül csak a legfontosabbakat szeretném itt megemlíteni.

Mindenekelőtt és legfőképpen értékközpontú politizálásra van szükség. Ilyen érték a humanizmus, a nyitott nemzetfogalom és az emelkedő nemzet gondolata melletti elkötelezettség. A szolidaritás – benne a gyengék támasztékainak megvédése egy nagyon is viszontagságos átalakulás világában –, s az esélyegyenlőség a pályákon való mozgásban.

Ha ezek mellett az értékek mellett – s itt a centrum másik értelme – elkötelezzük magunkat, akkor ez olyan politika lehet, mely ezt a mozgalmat a nép centrumába helyezi. Hiszen mi nem egyszerűen valamiféle politikai struktúra elvont képzeletében élünk és cselekszünk, hanem szeretnénk a – régi kifejezést használva – népben, nemzetben gondolkodva tenni a dolgunkat.

A közmegegyezésre tartozó ügyek közül mindenekelőtt megemlítem az alkotmányozás dolgát. Tudom, hogy óriási szakmai felkészültséget, világban való tájékozottságot, bölcsességet igényel egy nemzet számára új alkotmányt kimunkálni. Az alkotmány csak akkor lesz működőképes, megbízható szabály, ha ehhez a nép egészének jóváhagyását sikerül megszerezni, hiszen az alaptörvényben az emberi jogok deklarációjának szellemében úgy kell megfogalmazni a szabadságokat, hogy közben

bizonyos szabadságokat korlátozni szükséges. Mégpedig korlátokat kell állítani azok szabadsága elé, akik a rendszeren, az alkotmányon és a közmegegyezésen kívüli megoldásokat akarnak Magyarországon. Egy ilyen nagy horderejű, emberi szabadságokba beavatkozó alkotmányos megoldást pedig csak népi részvétellel és jóváhagyással, nem pedig parlamentáris úton lehet elfogadni. Ezzel azt is jelzem, miközben nem vitatjuk, sőt hangsúlyozzuk egy többpártrendszerű parlamentáris demokrácia követelményét és annak tiszteletben tartását, nem hisszük, hogy a demokrácia tisztán parlamenti klub, és annak intézményes formái az Országgyűlés és az Országház kapuival bezárulnak. Úgy hisszük, az emberi jogok követelményeiből éppen az származik, hogy az állampolgárt tekintsük alánynak, kezdeményezőnek, egyesülési joggal rendelkező tényezőnek.

A másik ilyen közmegegyezésre tartozó ügy: mi legyen a nemzeti vagyon sorsa? S mi legyen azon belül is a termelőeszközöknek, berendezéseknek azon nagy, költséges halmazával, amelynek nagy része állami tulajdonban vagy állami kezelésben van. Ezt sem lehet tisztán és kizárólag pártpolitikai csatornákon csörgedeztetve és ilyen-olyan, főleg hatalmi szempontú osztozkodások tárgyává változtatni: a privatizálás elkerülhetetlen követelményének közmegegyezéssel alapon kell megfelelni.

Ugyancsak a közmegegyezésre tartozó ügyek között kívánom megemlíteni az iskolarendszer és a közoktatás komplexumát. A magyar közoktatás és felsőoktatás sok tekintetben korrekcióra, továbbfejlesztésre szorul. De az esélyegyenlőségnek eme nélkülözhetetlen intézménye nem válhat a piac szeszélyeinek áldozatává. Első az állami, társadalmi felelősség, és csak azután lehet piaci versenyteremtést teremteni a közoktatásban. Az iskolát, az esélyegyenlőség lényegében egyetlen intézményét – amely egy vadkapitalista manchesteri típusú rekonstrukcióval szemben egy korszerű, európai bővített újratermelés emberibb feltételeit tudja megteremteni – társadalmi, nemzeti felügyelet alatt kell tartani. Ennek a kérdésnek a keretében kell eldönteni az iskolák világi és nem világi jellegét, piaci és nem piaci versenyhelyezeteit és pályaaorientációs képességeit, de az alapelveket a közmegegyezésbe be kell vonni.

S végül a nemzetközi kapcsolatok és a külpolitika rendjét és nemzeti elkötelezettségét említem. Nem feledve sem a nemzetközi kapcsolatokban, sem a hazánkon, határainkon kívül élő magyarság dolgában, a szomszédainkkal való viszony rendezésében azt a Németh László-i elvet, hogy egy kis országban a legjobb külpolitika a jó és eredményes belpolitika, mégis most és itt, mivel egy felbomló világrendnek is részesei vagyunk, a viszonyok zavarosak és nehezen megismerhetők, óriási felelősség terhel egy egész nemzetet azért, hogy keservesen visszaszerzett szuverenitását miként és milyen módon fogja alkalmazni saját perspektívája meghatározására, jövőképe kialakítására a nemzetközi kapcsolatokban.

Miközben mindezeket felsorolhattam és felemlégettem, talán azt is sikerült érzékeltetnem, hogy mozgalmunk egész kezdeményezése egyfajta pozitív tartalmú, az ország sorsát meghatározó és újra eldöntő ügyek világába tartozik.

Kérdés lehet: milyen társadalmi csoportokra figyelemmel kívánjuk megfogalmazni politikai gondolatainkat és törekvéseinket? Úgy hiszem, előbb világosan és félreérthetetlenül beszélni kell arról, hogy egy ilyen mozgalomnak vállalnia kell a kezdeményezést az érdekképviselési rendszer kialakításában. Tudom, vannak bevált vagy kevésbé bevált, működő vagy kevesebb hatással működő érdekképviselési intézményei az országnak. Ám a közös megfigyelésünk itt is érvényes – ami az egész politikára is áll –, hogy az előző korszakban erősen atomizált társadalom elvesztette a

szolidaritásra való képességét. Szinte szándékosan és intézményesen folyt itt egy olyan politika, amely éppen azt akarta elérni, hogy magánstratégiák világában akarjanak családok és háztartások megküzdeni azzal az iszonyatos bajjal, ami keletkezett, s amelynek örökségét most is éljük és visszük tovább. Tehát mozgalmunk jelentősége éppen abban van, hogy segít ebben az országban felismerni a szolidaritás jelentőségét. Hiszen ma már nem engedélyezés és jóváhagyás kérdése, hogy létrejönnek-e érdekképviselők vagy sem, hanem annak a kérdése, hogy akarják-e az emberek vagy sem, adnak-e erőt ezeknek az intézményeknek vagy sem. Társadalmunk érdekelt egy erős munkavállalói és munkaadói, a tőke és a munka közötti kompromisszumot társadalmi szinten is megkötni képes érdekképviselési rendszerben. Hogy ne egyszerűen konfliktus-elhárító eszközeink legyenek csupán, hanem konfliktust megelőző eszközök is az ország hitelének megerősítésére és az ország jövőjének kiteljesítésére.

Ennek megfelelően használjuk nemzet-fogalmunkat is. Deák, Eötvös, Bibó gondolkodásmódját kívánjuk követni, azzal az Illyés-i megfogalmazással: mi a nemzeti megbékélést akarván nem azt keressük, hogy ki kivel számoljon le, hanem azt, hogy ki kivel tud együttműködni ebben a megbékélésért folytatott küzdelemben. S ha nem a ki kivel számol le kérdését tesszük az első helyre, akkor azt kell hangsúlyoznunk, hogy nem a honnét jössz, hanem a hová mész kérdésre kell a feleletet megadni.

S mi újat jelent a magyar politika történetében a Nemzeti Demokrata Szövetség? Új, hogy az első olyan mozgalom, amely már az új rendszer talaján jött létre. Új, hogy az elévülhetetlen bűnökön kívül, a leszámolást az egyénre bízta. Mivel erkölcsi követelmények szerint szeretnénk működni, ezért mindenkinek magának kell vétkével leszámolnia. Ha ezt képesek vagyunk megtenni, akkor felfedezzük azt is, hogy itt milliók éltek az elmúlt negyven esztendőben, akinek életéhez, történetéhez egy-egy jótétemény legalább hozzá tartozik. Ezzel tulajdonképpen megváltották a lehetőségét annak, hogy ezen túl magánéletük világába zárhassák vissza múltjukat, a színen pedig a hova mész kérdésre feleljenek. Ennek a szellemiségnek megfelelően kívánunk dolgozni. Mert azt szeretnénk, hogy végre szellemi táborverések s a rossz hagyományokat továbbvivő ítéletek világából kikecmeregve végül is új politikai erők jöjjenek létre. Amelyeket aztán majd a résztvevők meghatároznak szándékuk és erejük szerint, s a megmérettetésüket ráhagyják a soron lévő, remélhetőleg nem túlzottan közeli idők parlamenti és helyhatósági választásaira.

Szeretnék arról is szólni, hogy a parlamenthez való viszonyunkat nem szükséges magyarázni. Amit a bevezető szavakban kimondtam, érvényes lesz egész mozgalmunk tevékenységére, hogy ti. egy percig sem vonjuk kétségbe az alkotmányos jogállam követelményeit, normáit – azt, hogy ez az országgyűlés törvényes úton, szabad választásokon jött létre. De feledni nem szabad, hogy más kérdés, más dolog a legitimitás és más dolog a bizalom. A kettő között mára szakadék támadt. Nem kívánunk a parlamentben közvetlen munkát végezve átrendeződéseket és egyebeket kezdeményezni, kívánjuk azonban, hogy ez a parlament maga jöjjön rá és tapasztalja ki, hogy választópolgára és képviselője között nem arra az egyetlen kikristályosodott pillanatra tartozik az ügy, amikor megválasztották, hanem egy egész parlamenti ciklusra. És ha a választópolgár fordult egyet, akkor ő tartozik utána fordulni – és nem fordítva. Azt hiszem, ez az egyetlen lényeges követelmény, amit kívülről is szabad egy parlamentnek megüzenni, és ennél szelidebb üzenetet manapság keveset hall a magyar Országgyűlés.

Éppen ezért csak annyit szeretnék megismételni és megerősíteni, hogy a parlament képviselőinek maguknak kell eldönteniük, hogyan végzik el az ország

stabilizálását. Elfogadják-e tőlünk azt a véleményt, amely szerint az destabilizálja az országot, aki stabilizálja a parlamentet, azt a szerkezetet, melyet egy felgyorsított történelmi ütem kikényszerített, de nem fejezett be. S ha nem hagyják befejezni, akkor egészen más erők, és nem mi jelentkezünk ennek a befejezésére.

\* \* \*

Vigasz: "Az igazság megverve is nagyobb, mint a hazugság győztesen."

IMRE POZSGAY

THIS WAS NOT NEEDED...!

(A holiday - a document)

(Summary)

The author's recent study is an abridged and edited version of the speech which was given at the statutory meeting of the Alliance of National Democrats in May 17, 1991. Before it, the text had existed as a manuscript. This article is the first official publication.

According to the author, the biggest contraversion of the Hungarian political transformation was that the people could vote and decided on the change of the political regime in 1990, but could not decide on the contents and substance of the new regime. The new regime has left numerous questioned issues without proper answer and these questions channelled into the political parties sphere and into the world of political struggles, although some of these issues required a general and historical public resolution. Many cases, which required consensual decisions as a prerequisite of the constitutional state and parliamentary pluralism, have been shifted into the sphere of politics and parliamentary struggles.

The author, first of all among the other consensual matters, emphasizes the question of constitutionalisation. Only in that case could the constitution be a reliable and efficient norm, if it is based on the common assent of the entire society. However, for the sake of enact basic human rights will be necessary to restrict certain dimension of freedom. Consequently, one has to be restrict the freedom of those persons who intend to find other solutions out of the existing political regime, constitution in force and consensual issues. This kind of significant constitutional intervention into the human freedom requires a public participation and approval, in the other word consensus, and can't be implemented by a simple legislative action of the Parliament.

The democracy is not a simple parliamentary club and its institutional forms can't be restricted to the activity of the Parliament.

The other consensual issue is the national wealth. The contents of this issue is, how to deal with the former state owned properties.

A similar dilemma is the issue of educational system and public education. In many respects the Hungarian public education and higher education requires correction and development. The school system, as a single institution of chance equaliser, has to be kept under the public control.

Finally, the order and national commitment of international relations and foreign policy also belong to the scope of the above mentioned issues. The author reminds that in a small country, like Hungary, the best foreign affairs policy is the one which organically based on a succesful home affairs policy and which has a serious responsibility for the nation, in order to use the bitterly regained sovereignty and define its solid future perspective in the scope of international relations.

The new movement (Alliance of National Democrats) has to play an intensive role in the establishment of corporate system. During the previous regime the society had been atomised and lost its sense of solidarity. The newly emerged society is interested in the creation of a strong corporate system within the sphere of employment, between the employer and employees, furthermore between the capital and labour, which will be able to settle disputes in advance with consensus, in other word, this system is a preventive type conciliation.

Finally, he deals with the responsibility of the members of the Parliament for their electors, and then he points out: "The defeated justice is still more glorious than the victorious lie."





## Az érdekegyeztetés mint alkotmányilag szabályozandó közjogi és szakjogágazati problematika

### I. A témafelvetés indoka és jelentősége

Az I. világháborút követően általánossá vált a monarchiák válsága nemcsak Kelet- és Közép-Európában, hanem a nyugat-európai államokban is. Kelet-Európában egy radikális szélsőbaloldali kommunista forradalom döntötte meg az orosz cári államformát, míg Közép-Európában a Német Császárságot és az Osztrák-Magyar Császári és Királyi Monarchiát belső radikális polgári felkelések. Ugyanakkor a háborúból győztesen kikerült nyugat-európai monarchiák is kénytelenné váltak államfői hatalmukat megosztani a parlamenttel, mintegy társadalmi-politikai "bargainingek", megállapodás-kötések útján. A megmaradt nyugat-európai monarchiák így alakultak át fokozatosan parlamentáris monarchiákká. E folyamatban modellértéket a brit parlamenti demokrácia és alkotmányos monarchikus állami berendezkedés, valamint a köztársasági államformák és az általuk alkotmányilag szavatolt klasszikus állampolgári alkotmányos alapjogok nyújtottak, amelynek hatására Németországban a Császárságot felváltó Weimari Köztársaság alkotmánya garanciális állampolgári csomagként fogalmazott meg egy sor szociális jogot is.<sup>1</sup> Mint később kiderült, az 1928–32-es világgazdasági válság következtében a szociális jogokat valóra váltani és szavatolni nem tudta, csupán a klasszikus alkotmányos alapjogokat, a jogállamiságot és a demokráciát. A Weimari Köztársaság utolsó éveiben a nagyméretű világgazdasági válság és az ezt megelőző háborús jóvátételek következtében beállott szociális elnyomorodás egy olyan ultranacionalista-rasszista nemzeti szocialista rezsimet segített hatalomhoz, amely expanzív és agresszív külpolitikával stabil szociális biztonságot alakított ki, de amelyből faji és nemzetiségi alapon a lakosság bizonyos rétegeit durva diszkriminációval kizárta, sőt tőlük a klasszikus alkotmányos alapvető emberi jogukat is megvonta. Egyes rétegek szociális biztonságának erősítése mellett ez a rendszer tehát a jogállamiságot felrúgva a demokráciát önkénytelennel helyettesítette be.

Hasonló államstruktúra-átalakulás játszódott le a két világháború között a Szovjetunió nemzetközi kommunszocializmusában is azzal a különbséggel, hogy a

---

<sup>1</sup> A. Söllner: *Arbeitsrecht*. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 2. Auflage. 21-23. p.; Czucz O.-Gecse I.-né-Prugberger T.: *Magyar és európai társadalombiztosítási és munkaszociális jog*. Miskolci Egyetemi Kiadó, 1994., Czucz: 29-32. p.

latens módon fennálló faji és nemzetiségi diszkriminációról nem beszélve, hivatalosan proletár-internacionalizmust hirdetett; a nem proletároknak nyilvánított társadalmi rétegektől ugyancsak minden szociális jogot a klasszikus alkotmányos alapjogokkal együtt elvonva. A nemzeti szocialista és az intern-szociokommunista rendszerhez képest az olasz fasizmus annyiban jelentett különbséget, hogy a szociális biztonságot igyekezett általánossá tenni, amelyből hivatalosan nem zárt ki egyetlen társadalmi réteget sem, tehát ex lege is deklarálva nem deklarált, de a jogállamiság elvével és demokratikus állami működéssel ugyancsak felhagyott.

Egészen másként reagáltak le az angolszász és a frankofon államok a gazdasági válságot. Köztudott, hogy a világgazdasági válság előzménye az amerikai gabonátözsde-árak összeomlása volt, ami magával hozta a mezőgazdasági termelők árak általános összeomlását. Elsősorban az árak stabilizálása érdekében alakultak meg alulról jövő kezdeményezésre az angolszász és a francia befolyás alatt álló országokban a mezőgazdasági termékhivatalok, amelyek nemcsak intézményrendszerre álltak össze, indirekt módon irányítva a mezőgazdasági termelést és a termékforgalmi pályát. Az első termékhivatalok az USA-ban, az Egyesült Királyságban és a Brit korona országaiban, úgymint Kanadában, Ausztráliában, Új-Zélandon és Dél-Afrikában, valamint Franciaországban és a Benelux-államokban alakultak meg. Hasonlók kezdtek kialakulni Spanyolországban, Portugáliában és Olaszországban is, azonban az első kettőben a spanyol polgárháborút követő fasiszta diktatúra teljesen elszegte, Mussolini Olaszországban pedig államilag irányított korporativizmussá merevedett. Az itteni kezdeti beindulás hatására csupán Latin-Amerikában, ott is elsősorban Argentínában maradt meg és teljesedett ki a termékhivatali rendszer.

Jellemzőjük volt és ma is jellemzőjük, hogy e hivatalok testületeiben paritásos képvisellel foglalnak helyet a termelők, a kereskedők, azaz a termékforgalmazók, a fogyasztók, valamint az állam mezőgazdasági, kereskedelmi szakminisztériumainak küldöttei. E hivatalok a termeléssel, a termékek árával, minőségével, a termelési és értékesítési kvantumokkal kapcsolatos állásfoglalásait a paritásos képviselők között lefolyó egyeztetések, egyezségi tárgyalások és létrejött megállapodások alapján hozza meg.<sup>2</sup>

E hivatalok létrehozását a termelők szorgalmazták egzisztenciális helyzetük megerősítése érdekében. Ezzel párhuzamosan ugyanezt tették a szakszervezetek is, amelyeknek hatására elsősorban a frankofon államokban (Franciaország és a Benelux-államok) a szociális feszültségek leküzdésére, valamint a munkavállalói érdekek garantálására megalakultak országos szinten a nemzeti munkatanácsok (Franciaország, Belgium és Luxemburg), illetve a gazdasági és szociális tanácsok (Hollandia), valamint a nekik megfelelő ágazati és testületi paritásos bizottságok.<sup>3</sup> A nemzeti munkatanácsban, valamint a gazdasági és szociális tanácsban, továbbá a nekik megfelelő bizottságokban ugyancsak paritásos képvisellel a szakszervezetek és a munkáltatói érdekvédelmi szervezetek küldöttei foglalnak helyet, egyúttal pedig egyenrangú képvisellel rendelkezik a tanácsban a munka- és szociális ügyek

---

<sup>2</sup> J. B. *Loweller*: A termékhivatalok létrehozása. *Revue de Droit Rural*. 11/1983. sz.

<sup>3</sup> *Jura Europae: Droit du Travail-Arbeitsrecht*. Verlag C. H. Beck, München-Berlin-Éditions techniques juris classeurs. Paris. I. B. 20.50-6-7. (Belgium), II. B. 60.50-8-9. (Nederland), III. 70.50-6-10. (Denmark), II. B. 40.50-2-4. (Italy) I.; Borbély Szilvia: A spanyol érdekegyeztetési etalon. *Európa Fórum*, 1994. évi 4. sz. 92-105. p.

minisztere, a területi bizottságokban pedig az érdekvédelmi szervezetek mellett a megfelelő munkaügyi hivatal is. Ott, ahol a hollandhoz hasonlóan nem átfogó gazdasági és szociális tanács, valamint ágazati és területi gazdasági és szociális bizottságok működnek, a nemzeti munkaügyi tanács és a munkaügyi bizottságok érdekegyeztetési hatásköre a szociális és a gazdasági kérdésekre is kiterjed. Sőt Belgiumban a Nemzeti Munkaügyi Tanács mellé most alakul meg a gazdasági kérdésekkel összefüggő paritásos érdekegyeztető szervként a Nemzeti Gazdasági Tanács.<sup>4</sup>

Összegzésül elmondható, hogy az 1920-as évek második és a 30-as évek első felének áthúzódó nagy világválsága az európai angolszász és a frankofon államok túlnyomó többségében a gazdasági-szociális és munkaügyi érdekiegyenlítés paritásos és többoldalú intézményrendszerét alakította ki, amelynek egyik oldalát nem hatósági, hanem szolgáltató közigazgatási jelleggel az állam megfelelő szerve képviseli.

Lényegében euro-angolszász hatásra jelent meg az USA-ban Delano Franklin Rooseveltnél hatására a New-Deal politikája, amely a jóléti állam eszméjeként a jogállamiságot az állampolgárok szociális biztonságával kívánta összekapcsolni.<sup>5</sup> Az USA ezzel a politikájával mint győztes nagyhatalom kényszeríti rá Németországot 1945-ben arra, hogy visszatérjen a "staatliches Fürsorgepflicht" eszméje szerint a Weimari Köztársaság időszakában kialakított, a jogállamisággal összekötött szociális gondoskodási politikájához és a piacgazdaság elvén nyugvó szociális jogállamiság eszméjének megfelelően alakítsa ki állam- és jogrendjét.<sup>6</sup>

A közép- és kelet-európai régióban azáltal, hogy a Szovjetunióban az 1917-es októberi forradalom után a centrális etatista irányításon nyugvó, jogállamiságot nélkülöző totalitárius szociokommunista hatalmi berendezkedés mintegy hetven évre, a II. világháborút lezáró Jaltai és Potsdami Szerződéssel a szovjet hatalmi érdekszférába utalt többi, e régióhoz tartozó országban e diktatórikus államrendszer erőszakos bevezetése pedig mintegy 40–45 évre kizárt minden lehetőséget arra, hogy a társadalmi folyamatok rendezése dialogikus érdekegyeztetési formában valósuljon meg. Ez vonatkozik Magyarországra is. Ennek a következménye az, hogy mind hazánkban, mind pedig a szomszédos és a távolabbi közép-európai államban a demokratikus jogállamiság kialakítása irányában mozdult 1989/90-es rendszerváltást követően sem alakult ki vagy csak részlegesen és egymástól elszigetelődve jelent meg olyan érdekegyeztetési rendszer és érdekegyeztetési gyakorlat, amely ma már összefüggésszerűen és átfogóan működik valamennyi nyugat-európai államban, ide értve az Európai Unió tagállamait is. E nyugat-európai régió frankofon és latin államainak többségében alkotmányilag is garantálva van, hogy az állam normatív aktusainak kibocsátására csak az érintettek részvételével történő ilyen állami érdekegyeztetésen hozott konszenzusok, megegyezések alapján kerülhet sor, ahol pedig ez így alkotmányilag kimondva nincs, ott is legmagasabb jogforrási szint

<sup>4</sup> Bónis L.: Munkaügyi kapcsolatok változó állami szerepvállalással. Európai Fórum, 1994. évi 4. sz. 73-77. p.

<sup>5</sup> D. F. Roosevelt: Harc a máért. (Bev. Korány D., Ford Ottlik G. Studió Kiadó. é.n.); Boér Elek: Roosevelt kísérlete. Szeged, Városi ny. 1934.

<sup>6</sup> R. Schmidt: Öffentliches Wirtschaftsrecht. Allg. Teil. I. Kapitel, Springer Verlag, 1990.

rendezi e kérdést.<sup>7</sup> Kivétel ez alól a Német Szövetségi Köztársaság, ahol az érdekegyeztetés intézményrendszerének tételesjogi lefektetésének nincsen nyoma, azonban az Alkotmány, vagyis a "Grundgesetz" 15 cikke kimondja, hogy Németország "szociális jogállam".<sup>8</sup> E kritérium szerint, lényegében szokásjogi alapon, külön tételesjogi lefektetés nélkül az átfogó gazdasági-szociális és munkaügyi érdekegyeztetés gyakorlata zökkenőmentesen működik. Az érdekegyeztetésnek egy területe szabályozott tételesjogilag csupán, ez az üzemi vezetés és az üzemi munkavállalói tanács közötti dialógus platformja, amely az Egyesült Királyság kivételével valamennyi EU-tagállamban törvényi úton rendezett.<sup>9</sup>

Magyarországot is beleértve, valamennyi közép-európai ország az EU rendes tagságára törekszik. Ezt akceptálva az EU valamennyi érintett közép-európai országgal rendes tagságot előkészítő társulási megállapodást kötött, amelyben előírta a jogharmonizációs kötelezettséget az európai joggal.<sup>10</sup> Az első lényegbevágó ellentmondás ott van, hogy miközben az EU belső szervezete a tagállamoktól átvéve teljesen az itt vázolt érdekegyeztetési mechanizmus szerint épül fel, addig ezektől az államoktól olyan gazdasági-, pénzügyi-, foglalkoztatási- és szociálpolitikát igényel, amely érdekegyeztetési mechanizmus nyugati modelljének alkalmazásával nem volna keresztülvihető.<sup>11</sup> Ahol pedig egy ilyen érdekegyeztetési mechanizmusrendszer nem alakult ki, éppen azért, hogy a kormányok az EU és a vele kapcsolatban álló monetáris és munkaügyi szervezetek kívánságait politikájukban komplikációmentesen teljesíthessék, eltekintenek a társadalmi egyeztetéstől még akkor is, ha ez a demokrácia és a jogállamiság megsértésével, csorbításával, valamint emiatt társadalmi feszültség kialakulásával jár.

Egyértelműen ilyen volt Magyarországon a szakmailag Bokros Lajos pénzügyminiszter által levezé nyelt és az 1995. március 12-iki kormányülésen "puccsszerűen" elhatározott gazdasági stabilizációs intézkedési sorozat,<sup>12</sup> amelynek gazdasági, szociális, foglalkoztatási és pénzügyi pontjainak egyike sem találkozott társadalmi megmérettetéssel, mint ahogy az előző kormányzat sem merte érdekegyeztetés keretében a társadalom elé vinni a szükségessé váló reformokat. Az egyik kormányzat tehát az érdekegyeztetéstől, a dialógussal való szembesüléstől félve halogatott, míg a másik a társadalmi érdekegyeztetés kikerülésével nyersen és gyorsan cselekedett. Ugyanakkor mindkét kormányzat egyformán vádolható a társadalom megkerülésével történő és annak életszínvonalát veszélyeztető nagymértékű anyagi tehervállalással. Egy érdekegyeztetési mechanizmuson alapuló, demokratikus alapokon nyugvó szociális jogállamban elképzelhetetlen 3000-es titkosított kormányhatározatokkal való kormányzati működés és 160 milliárd forint

<sup>7</sup> W. Lecher: A szociális partnerség európai modellje. FES Tallózó (A Friedrich Ebert Alapítvány budapesti képviselői időszakos kiadványa. 1993/X. füzet 1-5. p.; Jura Europae: I-III. B., I. B.: 10. BRD; 20. Belg.; 30. Fr.; II. B.: 40. It.; 50. Lux.; 60. Niedl.; III. B.: 70. Denem. Quellen.

<sup>8</sup> R. Schmidt: Öffentliches Wirtschaftsrecht. Allg. Teil I. Kapitel, Springer Verlag, 1990. s. 144-147.

<sup>9</sup> V.ö.: Prugberger T.-Ploetz M.: Magyar és európai munkajog. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1995.

<sup>10</sup> M. Maresceau: Az Európai Megállapodások és az Európa Tanács koppenhágai csúcsértekezletén hozott határozatainak után: végrehajtás és értékelés. In.: Az Európai Megállapodások végrehajtásának jogi és elméleti kérdései (Balázs P.-M. Maresceau) OMIKK, Budapest, 1995. 24-25. p.

<sup>11</sup> M. Maresceau: 16-18. p.

<sup>12</sup> Drasztikus kormánydöntések, a három muskétás. HVG 1995/11. sz. 9. p.; Megszorítási menetrend. HVG, 1995/14. 105. p.

összegű kezességi kötelezettségvállalás, amellyel a korábbi MDF-KDNP-FgKP<sup>13</sup> koalíciós kormányzat élt, de ugyanígy elképzelhetetlen az is, hogy – bár a 3000-es határozatokkal nem élő – mai MSZP-SZDSZ koalíciós kormányzat mindennemű normatív határozat nélkül 12 milliárd forint tőkeerősítést adjon – privatizációt elősegítendő – egy olyan pénzügyintézetnek (Budapest Bank), amelynek elnöke vezérigazgatója rövidesen pénzügyminiszter lesz.<sup>14</sup> Továbbgördítve ezt a politikát, a privatizációs folyamatban a települési önkormányzatok a lakossági fórumok megkérdezése és tájékoztatása nélkül adnak el külföldi cégeknek olyan ingatlanokat, amelyeken a városképhez tartozó műemléki és műemlék jellegű épületek vannak, lehetővé téve azok lebontását is. A többnyire ilyen igényekkel jelentkező külföldi pénzügyintézetek saját hazájuk másod- és harmadrendű építészeitől származó katalógusházakat emelnek a lebontásra kerülő épületek helyére, miközben Nyugat-Európa államaiban általános előírás a műemléki épületek lebontásának tilalma, illetve homlokzatuk érintetlenül hagyása átépítésük során.<sup>15</sup>

*Összegzőképpen megállapítható, hogy az átfogó érdekegyeztetési mechanizmus és a jelentős kérdésekben a társadalmi érdekszervezetekkel való dialógus és konszenzus nélküli politizálási módszert kihasználva a piacterjesztésre éhes fejlett nyugat-európai és európai kontinensen túli polgári államok a maguk érdekigényei szerint igyekeznek befolyásolni a régióban a mindenkori kormányokat, köztük a mindenkori magyar kormányt is. Eme régió piacainak, gazdasági objektumainak privatizációs és adósságszolgálati úton történő kiszivattyúzásával egy újfajta neokolonizáció, valamint indirekt, főleg monetáris eszközökkel kívülről diktált politizálási kényszer nehezedik az itt létező államok kormányaira, amelynek csak egy szűk komprador-csoport látja hasznát. Érthető ezért, hogy egy ilyen politika a társadalom széles rétegeinek ellenállását váltja ki, ami lehetetlenné tesz mindenféle érdekegyeztetést és közmegegyezést. Enélkül pedig növekszik a szakadék a politikusi vezető réteg és a társadalom között, ami végül is olyan diktatúrához és antiszociális államhoz vezethet, amelyben a jogállamiság ismét formálissá válik. Vagyis tartalmilag ez a régió más módon ugyanoda juthat, mint ahová a szociokommunizmus időszakában. Csakhogy erre akkor külső erőszakkal került sor, most pedig egy indirekt külső nyomásnak elébe szaladva részbeni belső alávetéssel kerül erre sor. Az ilyen helyzetekre találó Immanuel Kantnak az a híres megállapítása, hogy megérdemli féregkénti eltaposását az, aki magát féreggé lealázza.*

Ennek elkerülése és e régió külső és belső politikai, gazdasági és szociális stabilitásának biztosítása teszi az érdekegyeztetés intézményrendszerének témáját időszzerűvé és jelentőssé. Ennek kiépítésében modellértékűnek az EU által is átvett kontinentális nyugat-európai érdekegyeztetési rendszer látszik.

<sup>13</sup> Az "Objektív" 1994. április 3-i adásában riporterri kérdésre Kiss Elemér kormányzóvivő beismert közlése. TV2.

<sup>14</sup> Budapest Bank-botrány: Kozmetika szalon. HVG 1995/19. sz. 133. p.

<sup>15</sup> Nyitrai Réka egy. docenstól (Budapesti Műszaki Egyetem) kapott információ.

## II. Az érdekegyeztetés nyugat-európai intézményrendszere a maga konzisztens összefüggésében

Az európai államok érdekegyeztetési rendszere alulról építkezve alakult ki, de gyorsan ráépült a központi intézményrendszer is, kialakítva egy kölcsönös oda-visszacsatolást. Az előállítási, a forgalmazási és felhasználási fázist magában foglaló termékpályák területén az ott szereplő társadalmi közegek, a termelők, a forgalmazók és a fogyasztók érdekvédelmi szervezeteinek, pontosabban azok képviselőinek az állam arra illetékes szervének koordináló-szolgáltató közreműködése mellett lezajló oligopartid és paritásos összetételű érdekegyeztető termékcsoportok szerint tagozódva lokális szintről egészen országosig épülnek ki a termékek volumenére, minőségi paramétereire, fogyasztási, használati, egészségügyi és biztonsági követelményeire, valamint irányaira kiterjedően. Mindennél összefüggésszerű háttérjoganyagként ott állnak a verseny tisztaságát védő fúzióellenőrzési és kartelltilalmi árufelhasználással összefüggő egészség- és biztonságvédelmi szabályok, valamint vizsgálati és tanúsítványrendszerek, továbbá az általános fogyasztóvédelmi előírások. E szabályok keretei között a többi normatív követelmény és ajánlás kialakítása az itt említett érdekegyeztetés tárgya. Mindez főleg a mezőgazdaság és az élelmiszeripar, valamint a technikai termékek területén jelentős. Az utóbbinál ennek jelentősége elsősorban a biztonságra koncentrálódik, míg az előbbinél mindenre kiterjed, ami a részben direkt, részben az indirekt eszközökkel szabályozó agrárpiacon rendtartás kialakulásához vezetett az egyes nyugat-európai országokban, amely az EU tagállamaiban egymással egyeztetve, harmonizáltan működik.<sup>16</sup> Ugyanilyen harmonizált intézményrendszerként működik a termékek biztonságát tanúsító intézményrendszer, amelynek érdekegyeztető fórumaiban ugyancsak minden EU tagállamban paritásos képviselettel a termelők, a forgalmazók és a felhasználó-fogyasztók érdekvédelmi szervezeteinek küldöttjei ülnek és alakítják ki az egyes árufelhasználásokkal kapcsolatos biztonsági normákat. Itt is az intézményrendszer harmonizálva van és egymás tanúsítványai mind az EU-n belül, mind azon kívül is internacionálisan equivalentek és elfogadottak.<sup>17</sup>

Az egyes termékpályákkal és azokat összefogó ágazatokkal kapcsolatos e partikuláris érdekegyeztetési fórumokon felszínre jutó általános gazdasági és szociális, valamint foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi problémák területi és ágazati szinten a már említett gazdasági és szociális, valamint munkaügyi paritásos bizottságok, általános országos szinten pedig a nemzeti gazdasági-szociális- és munkaügyi tanács elé kerülnek, amely érdekegyeztetési fórumokon vagy tripartid, vagy oligopartid módon vesznek részt a munkaügyi, illetve a gazdasági és szociális partnerek. Munkaügy-foglalkoztatási kérdésekben az érdekegyeztetés szereplői a koordináló állam munka- és szociális minisztériumán, illetve területi hivatalán kívül a szakszervezeti szövetségek és a munkáltatói érdekvédelmi szervezetek, szociálpolitikai-társadalombiztosítási kérdésekben ezen kívül még a társadalombiztosítási önkormányzatok, gazdasági kérdésekben lehet valamennyi, aszerint, hogy ki miben érdekelt. Ez esetben viszont a paritásos érdekegyeztetésben jelentős részvételi szerepet játszanak a termelők, a forgalmazó-kereskedő cégek,

<sup>16</sup> L. Wörtenbuch des Agrarrecht, Agrarverlag, Berlin. 1974. I-II. kötet, Agrarpolitik der EWG und de Agrarstruktur bei der einzelnen Staaten címszó, illetve címszavak alatt.

<sup>17</sup> 13. 08. 1979. Gerätesicherheits-Gesetz; Trägergemeinschaft, Sicherheitszeichen. c. V.

valamint a fogyasztók érdekvédelmi szervezeteinek a képviselői. Ugyanígy az egyes települési és területi önkormányzatok részvételével kerül sor az ipartelepítéssel, valamint a munkahelyteremtéssel összefüggő tárgyalásokra is. E neokorporatív érdekegyeztetési rendszer igen erős a skandináv államokban, az USA-ban, Kanadában és Ausztráliában, de megtalálható a többi nyugat-európai államban is. Sőt, a volt NDK területén a Treuhand által lebonyolított privatizációk egy jelentős részénél olyan többoldalú társasági szerződések megkötésére került sor, amelyekben a helyi vagy a területi önkormányzat is tulajdoni részesedést szerezve anyagi támogatással vagy építési kapacitás-biztosítással beszállt a privatizált vállalat reorganizálásába, a munkahelymegőrzésbe, valamint új munkahelyek teremtésébe.<sup>18</sup>

Itt említjük meg, hogy ami az NSZK egészére vonatkozó érdekegyeztetési rendszert illeti, az főszabályként állami részvétel nélkül az érintett és érdekelt partnerek részvételével működik, amelynek szokásjogi alapon egy bejáratott automatizmusa alakult ki. A német tételes jog a koalíciós, illetve a szociális és érdekvédelmi szervezetek érdekegyeztetési mechanizmusának jogi szabályozása terén csak annyit ír elő, hogy az egyik koalíciós partner által felkínált tárgyalási ajánlattól a másik fél nem zárkozhat el és a tárgyalási kezdeményezést nem utasíthatja vissza.<sup>19</sup>

Az érdekegyeztetésnek eme rendszerén kialakult konszenzusok figyelembevételével és alapulvételével kerül sor a jogszabályok megfogalmazására, sőt a frankofon és a latin jogrendszer államaiban az állam részvételével a formális érdekegyeztetési fórumokon megkötött konszenzusok lényegében az előszerződéshez hasonló olyan intézménynek minősülnek, amelyek a meghozásra kerülő jogszabály tartalmát eleve meghatározzák. Vagyis az állami részvétellel megkötött e többoldalú társadalmi megállapodások képezik a jogszabályalkotás alapját, ahol az egyeztetésben részt vevő állami szerv feladata a társadalmi konszenzus jogforrásba öntése és jogforráskénti kihirdetése.<sup>20</sup>

Tekintettel arra, hogy ez az érdekegyeztetési mechanizmus az EU valamennyi tagállamában hasonló, az EU normaalkotási és aktushozatali mechanizmusa is eszerint alakul. A munkaügyi érdekegyeztetés vonalán ezt kifejezésre juttatja a Tanács 1994. szeptember 22-én meghozott 45/94. sz. irányelve, amely életre hívta az európai konszern-munkavállalók és munkáltatók, érdekképviselői szervezetek közötti véleménycsere és európai konszern kollektív szerződés-kötésre irányuló európai munkaügyi érdekegyeztetési fórumot.<sup>21</sup> A Maastrichti Szerződés hatálybalépése óta nem szükséges, hogy az Európa Tanács szakminiszterei egyhangú döntésekkel hozzák meg határozataikat, amelyek jogforrási szempontból a tagállamok nemzeti jogába automatikusan beépülő határozatok, az egyes tagállamokat meghatározott tartalmú jogalkotásra kötelező irányelvek, valamint a nemzeti jogot nem kötelező jelleggel formáló ajánlások lehetnek. A Tanács a közös politika bármely területét érintő e három típusú jogforrásban testet öltő határozatait lényegében a tagállamoknak az előbbieken vázolt érdekegyeztetési mechanizmusában kialakított álláspontok alapján hozza meg. Ha pedig véleményeltérés van a Tanácson belül az

<sup>18</sup> Vö.: Galgóczi B.: Pillanatkép a német privatizációról, elképzelések a Treuhand jövőjéről. Gazdasági és Társadalom. 1993. évi 5. sz. 42-54. p.

<sup>19</sup> Jura Europae I. B. 10.50-1-3. (BRD); Söllner, s. 62-64.

<sup>20</sup> Lásd a 3. és a 7. sz. jegyzetet.

<sup>21</sup> Prugberger T.: A konszernmunkajog megjelenése az EU-ban és hazai tanulságai. Európa Fórum, 1995. évi 4. sz. 29-30. p.

egyes szakminiszterek között, vagy az EU határozatokat előkészítő és az EU határozatainak végrehajtását ellenőrző Bizottság, valamint a Tanács között, akkor az Európa Parlament hozza meg a szükséges döntést, de ugyancsak nem autoriter módon, hanem a véleménykülönbségben álló tagállamok, illetve EU szervek képviselőiből paritásos alapon kialakított érdekegyeztető bizottság álláspontjának meghallgatását követően. A törekvés tehát bizottsági alapon történő érdekegyenlítés.<sup>22</sup>

Az EU-n belüli érdekegyeztetésnek ez a mechanizmusa az NSZK törvényhozási mechanizmusában folyó érdekegyeztetési rendszer megfelelő átültetése. Ugyanis, ha a Bundestagban folyó össz-szövetségi törvényhozás, azaz az össz-szövetségi érdekek és az egyes Bundeslandokat képviselő Bundesratban folyó jogalkotás, vagyis a tartományi érdekek között ellentét merül fel, akkor ezt az ellentétet a Bundestagból és a Bundesratból paritásos képvisellel megalakított bizottság hivatott feloldani.<sup>23</sup>

Eme érdekegyeztetési mechanizmusnak az EU-n belül elsősorban a kereskedelmi vámok, az export- és az importengedélyezés, a kontingensek, valamint a termékminőségi kritériumok és az áralkalítás, továbbá a piaci magatartással összefüggő kérdések tekintetében van jelentősége, amely érdekegyeztetési mechanizmus szoros kapcsolatban áll az egyes tagállamok belső érdekegyeztetési mechanizmusával. Ily módon befolyásolják az egyes tagállamok az EU döntéseivel és ajánlásaival összhangban a termék-előállítást és a termékpiacot bel- és külgazdasági viszonylatban egyaránt, amely különösen az agrártermelés és a termékforgalmazás terén jelentős. Ennek megfelelően uniós és belső viszonylatban egyaránt a termék-, különösen pedig az agrárpiacon a garantált irányárak, valamint termelési és értékesítési kvóták meghatározása, termelési önkorlátozás közös elhatározása, valamint ennek végrehajtását célzó termelést szabályozó szerződéseknek az érintett érdekképviselői szervekkel történő megkötése termékfelesleg és termékhiány esetén behozatali, illetve kiviteli tilalmat elrendelő vagy importot támogató intervenció árkedvezmény, valamint ezzel összefüggő export-import lefölözést biztosító küszöb- és zsilibárak alkalmazása, túltermelés esetén pedig – ha ez uniós probléma – az EU által elrendelt, ha viszont csak egyes tagállamok problémája, az érintett tagállam elhatározta állami készletezés vagy feldolgozás kerül elhatározásra és alkalmazásra.<sup>24</sup>

A paritásos érdekegyeztetésnek itt bemutatott általános rendszerén kívül a munkaügyi érdekegyeztetésnek a kontinentális nyugat-európai országokban – ide értve Nagy-Britannia kivételével az EU valamennyi tagállamát – az 1960-as években kialakult az üzemi érdekegyeztetésnek a sajátos intézményrendszere, az üzemi tanácsrendszer. A nyugat-európai üzemi tanácsrendszernek három fő típusa ismeretes. A paritásos érdekegyeztetés általános rendszeréhez legjobban a luxemburgi és a dán rendszer hasonlít, ahol az üzem munkásaiból és alkalmazottaiból az üzemi személyzet által titkosan választott üzemi bizottság és a vele paritásos számarányban az üzemi vezetés által az üzemvezető alkalmazottaiból álló bizottság együttes ülése, valamint az ezen az együttes ülésen folyó érdekegyeztetés jelenti az

<sup>22</sup> Vö.: Szamuely L.: A jóléti állam ma. Gyorsuló idő sorozat. Magvető. Budapest, 1985. 36. és köv. p.

<sup>23</sup> F. J. Peine: Allgemeine Verwaltungsrecht. 2. Auflage C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 31-35. p. és 64-66. p.

<sup>24</sup> L. a 16. sz. jegyzetet.



üzemi tanácsot.<sup>25</sup> Némileg eltér ettől a belga rendszer, ahol az üzemi tanács egy szervezet, amelyben paritásos alapon az üzemi személyzet választja meg a tanács egyik részét, míg a másik részébe ezzel arányosan az üzemi vezetés delegál tagokat a vezető alkalmazottak közül,<sup>26</sup> a harmadik rendszert a német-holland-osztrák-olasz-spanyol-portugál-francia képezi, ahol az üzemi tanács kifejezetten az üzem dolgozói által titkosan megválasztott munkásokból és alkalmazottakból áll, ahová vezető alkalmazott nem választható. Az így megválasztott üzemi bizottságnak maga az üzemi vezetés a tárgyalópartnere. Az üzemi tanács erősebb vagy gyengébb üzemvezetésben való részvételi (participációs) jogokkal rendelkezik. A legerősebb az együttes döntési és vétőemelési jogköre (Mitbestimmung), amely elsősorban a munkakörülményekkel, a munkafeltételekkel, a munkarenddel, a balesetvédelemmel, a felvétellel és az elbocsátással, valamint a munkaszociális kérdésekkel kapcsolatos. A gazdasági-üzemszervezési kérdések tekintetében az üzemi tanácsot általában informálódási, állásfoglalási és vélemény-nyilvántartási jogkör illeti meg.<sup>27</sup> Az üzemi tanács participációs jogköre a NSZK-ban, Hollandiában és Ausztriában a legerőteljesebb.<sup>28</sup> Hatékonyak mondható Belgiumban, Luxemburgban, Dániában, valamint az Itáliai és Ibér félsziget három latin államában, a leggyengébb viszont Franciaországban, Svédországban és Írországban,<sup>29</sup> ahol az üzemi tanácsnak csupán véleménynyilvánítási-javaslattevési joga van. Miként a munkaügyi érdekegyeztetés nemzeti intézményrendszerei az EU-konszerneken keresztül átlépve az egyes tagállamok határait, az EU már említett 45/94. sz. irányelvvel uniós intézménnyé vált az európai üzemi tanács is, amely lényegében egy piramis csúcsát képezi. Legalul vannak az üzemi tanácsok, felette a vállalati (központi) üzemi tanácsok, azok felett a nemzeti konszern üzemi tanácsok, felettük az európai konszern üzemi tanácsok és legfelül az EU üzemi tanács.<sup>30</sup>

Azáltal, hogy az Európai Szabadkereskedelmi Társaság (EFTA) és az Európai Unió között létrejött az Európai Szabadkereskedelmi Zóna megalapítására szóló szerződés, továbbá annál fogva, hogy az EFTA törvényszék jelentős harmonizációs tevékenységet fejt ki az Európai Unió jog irányában, végezetül pedig amiatt, hogy ma már az EFTA államok többsége az EU tagja is, az érdekegyeztetési mechanizmus az EFTA államokban és az EFTA-n belül is az EU-hoz és tagállamaihoz hasonló.

Kivétel ez alól az Egyesült Királyság, amely az USA-hoz hasonlóan érdekegyeztetést országos, ágazati és területi szintre kiterjedően csak a munkaügyi kapcsolatok terén intézményesített. Az Egyesült Királyságban a szakmai kollektív szerződéskötésre irányuló tárgyalások az ágazati tanácsadó és közvetítő hivatalok (ACAS), az országos általánosak pedig a Központi Szakmai Bizottság előtt tripartid jelleggel folynak, de csak akkor, ha az ellenérdekű koalíciós felek nem tudnak

<sup>25</sup> Jura Europae, II. B. 50.50. II. C. (3-31); III. B. 70.50. II. C.

<sup>26</sup> Jura Europae I. B. 20.50. II. C. (7-14).

<sup>27</sup> Hayninger Huene: Betriebsverfassungsrecht. Verlag C. H. Beck, München, 1983.; W. Strasser: Kollektives Arbeitsrecht, Manzse, Wien, 1989.; A. Alives Ojeda-P. M. Perez: Gewerkschaftsrechte im Betrieb nach spanischem Recht. Arbeitsrecht im Betrieb. 12/1989. s. 384-385.; Employer participation in Europae. E/RR. Report. 45-51. pp. (Port. Spain); Jura Europae II. B. 60.50. (NL)

<sup>28</sup> Prugberger T.-Ploetz M.: 115-150. p.

<sup>29</sup> Jura Europae I. B. 30.50. II. C. (Fr.), III. B. 30.50. (Ir. L.); International Encyclopedia for Labour Law. Editor: R. Blanpain, Boston, Vol. 10. Part II. Chapter VI. (Sweden).

<sup>30</sup> Prugberger, A konszernmunkajog, 29-30. p.

megegyezni egymással. Ez esetben kötelesek az ACAS-hoz fordulni. Egyébként a némethez hasonlóan itt is csak az az előírás áll fenn, hogy a munkabéke fenntartása érdekében az egyik koalíciós fél a másikhoz tárgyalási ajánlatot tesz, azt a másik koalíciós partner nem utasíthatja vissza. Az állam tartja fenn a tanácsadó és közvetítő hivatalokat, melyek területében a koalíciós partnereknek, vagyis a szakszervezeteknek és a munkáltatóknak arányos képviselőjük van. Ezzel szemben hasonló érdekegyeztetési fórumok az általános szociális és gazdasági kérdésekre, valamint a termelésre és a termékforgalmazásra tudomásunk szerint nem alakultak ki. Hasonló a helyzet az USA-ban is, ahol szintén az egyik fél ajánlata alapján a másik felet tárgyalási kötelezettség terheli, de csak az ún. "mandátumos" témákban, ahova a bérezés, a foglalkoztatási feltételek, és a munkaidő rendezése tartozik.<sup>31</sup> Ha pedig a felek e kérdésekben megegyezni nem tudnak, akkor az ACAS-hoz hasonló és szintén kormányfelügyelet alá tartozó Szövetségi Közvetítő és Egyeztető Szolgálatot (Federal Mediation and Conciliation Service) kötelesek a felek értesíteni, amely hivatal szükség esetén szakértők paritásos képviselőjével történő bevonása útján kísérel meg a felek között egyezséget létrehozni. Ez már azonban a munkaügyi érdekviták területe, amelynek intézményrendszere lényegében megegyezik a kontinentális nyugat-európai országok egyeztető, közvetítő és arbitrátori hivatalaival, amelynek közvetítő-jószolgálati közreműködését érdekvita esetén egyes államokban a koalíciós partnerek igénybe venni kötelesek (Franciaország, Benelux államok, Görögország), míg másokban (Németország és Dánia) nem.<sup>32</sup> E közvetítő, egyeztető és arbitráló intézmények a kontinentális államok többségében a Munka- és Szociális Minisztérium, valamint a területi munkaügyi hivatalok mellett működnek, néhány országban azonban az országos munkaügyi tanács és az ágazati, valamint a területi szakmai bizottságok mellett (skandináv államok).<sup>33</sup> A kollektív munkaügyi érdekegyeztetésnek ez a rendszere a német megoldáshoz hasonlít és elsősorban az Egyesült Királyság esetében fenn áll némi konzisztencia. Ez azonban már kevésbé mondható el az USA-ra. A szociális-gazdasági- és kereskedelmi-termelési kérdésekben az autonóm érdekegyezés és a lobbizás a meghatározó, ami főleg az USA-ban erőteljes. Az Egyesült Királyság esetében az EU kötelező jogi normái némileg mérséklő hatásúak. Ezenkívül sem Nagy-Britannia sem az USA nem ismeri az üzemitanács-rendszert.<sup>34</sup> A '70-es években az Egyesült Királyságban a Donovan Bizottság kidolgozott egy üzemi tanácsi törvénytervezetet, amit az Alsóház elfogadott, a Lordok Háza viszont elutasított.<sup>35</sup> E körülmények miatt nem ratifikálta az Egyesült Királyság a Maastrichti Szerződést, sem a Maastrichti Szerződésnek a szociális jogokat kiterjesztő függelékét, sem pedig az európai érdekegyeztetés és az európai üzemi tanács létesítéséről szóló EU-irányelvet.<sup>36</sup>

Végezetül megemlítendő, hogy az EU-nak ez a konzisztens érdekegyeztetési rendszere az alapvető munka-, szociális és gazdasági jogok tekintetében alkotmányi

<sup>31</sup> Prugberger T.: Nemzetközi szeminárium a békéltető-közvetítő szolgálat magyarországi kiépítéséről, Magyar Jog, 1996. évi 5. sz.

<sup>32</sup> Vö.: Prugberger T.-Ploetz M.: 169-204. p. (országokénti forrásközlésekkel).

<sup>33</sup> A Friedrich Ebert Stiftung rendezésében tartott hat szakszervezeti konföderáció tapasztalatcseréje a munkaügyi érdekviták során folytatott egyeztetési és nyomásgyakorlási eljárásról. Budapest, 1996. március 27.

<sup>34</sup> Jura Europae, III. B. GB. Quellen; Prugberger T.-Ploetz M.: 149-150. p.

<sup>35</sup> Jura Europae III. B. 90. Quellen (GB.)

<sup>36</sup> Peine: 23. sz. jegyzetben hivatkozott hely.

erővel alapokmányi szinten részben a Római Szerződés hat szabad lehetőség jogában, az Európai Szociális Chartában, a Munkavállalók szociális jogairól szóló Közösségi Chartában, valamint a Maastrichti Szerződés szociális jogok kiterjesztését tartalmazó függelékében nyert lefektetést.

Mindez egyértelműen utal arra, hogy az Európai Unió maga is érdekegyeztetésen alapuló szociális jogállam.

### III. A szociális- és a jogállamiság, valamint a gazdasági, szociális és munkaügyi érdekegyeztetés helyzete a magyar jogalkotásban

A rendszerváltást követően többszörösen módosított, ma hatályos Alkotmányunk 2. §-a szerint a Magyar Köztársaság jogállam. Szociális jogállamiságot nem fogalmaz meg, csakúgy, mint az új Alkotmány 1996. április elején a Kormány által kiadott Elvi Tervezte sem. Az Elvi Tervezet (E.T.) a mai hatályos alkotmányszöveghez hasonlóan deklarálja a magyar állampolgároknak a szociális biztonsághoz, a munkához, valamint az egészséges környezethez való jogát, a deklaráción túlmenően azonban többet nem mond és nem szól semmit e jogok érvényesülésének biztosítékairól.<sup>37</sup>

Az eső problémánk ezzel kapcsolatosan az, hogy a jogállamiságba a klasszikus alkotmányos alapjogokon kívül beleértendő-e a szociális jogok is. A kül- és belföldi jogi szakirodalom általában az alapjogok e két kategóriáját együtvé tartozónak tartja, ami a jóléti állami koncepciónak felel meg.<sup>38</sup> Mégis, a közjogászok túlnyomó többsége megkülönböztetést tesz a kettő között. A T. H. Marshall szerint az állampolgári alapjogokon (citizenship) belül megkülönböztetett polgári alapjogok, úgymint a személyes szabadság, szólás-, gondolat-, vallás-, tulajdonszerzési- és szerződési szabadság, továbbá az igazságszolgáltatásra való jog, valamint a politikai alapjogok, úgymint az aktív és a passzív választójog útján a hatalomban való részvétel joga történetileg már jóval korábban, a klasszikus kapitalizmus időszakában alkotmányilag elismert alapjogok, míg a szociális biztonsághoz, valamint a munkához, illetve önhibáján kívüli munkanélküliség esetén munkanélküli segélyre való jog (utóbbi kiegészítés tölem: P. T.) alkotmányos elismerése csak jóval később, a welfare state, illetve society időszakában került sor.<sup>39</sup> Arra tekintettel, hogy a mai tőkés országok egy jelentős részében – így főleg az angolszász államokban, valamint a Távol-Kelet fejlett (Japán) és most rohamosan felzárkózó (Korea, Thaiföld, Kína stb.) országaiban – egyre erőteljesebb törekvés jelentkezik, részben a már kiépült szociális hálók leépítésére, részben pedig az ilyen hálók kiépítésének megakadályozására, *szükségesnek látszik alkotmányilag egyértelműen kihangsúlyozni, hogy a jogállamisághoz hozzá tartoznak a szociális jogok is.*

Hogy mindez mennyire indokolt, elég utalni arra, hogy az USA-ban elvetették Hilary Clintonnak az európai kötelező állami biztosításhoz hasonló átfogó társadalombiztosítási reformtervezetét, az Egyesült Királyság nem értett egyet a

<sup>37</sup> H/2252. sz. országgyűlési határozati javaslat a Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási elveiről. Kódexpress, 1996. márciusi 31. különszám, I. rész 3. pont; II. rész 11. pont, 9. és 11-12. p.

<sup>38</sup> Szamuely, 36-37. p.

<sup>39</sup> Szamuely, uoitt.

szociális jogok Maastrichtban elhatározott további szélesítésével, az itt említett távol-keleti országok pedig munkaszolgálati viszonyt konzerválva, másfelől pedig ellenállnak a szociális jogállamiság és a gazdasági szociális, valamint a munkaügyi érdekegyeztetés minden megnyilvánulásának. Hogy pedig ez az egész világgazdaságra megnyilvánuló expanzív jelenség, utal az, hogy a welfare state által biztosított szociális alapjogokat egyre korlátozni és a társadalombiztosítás államilag kiépített hálóját egyre inkább önszegélyezésű-önbiztosítási jellegűvé kívánja átalakítani a Nemzetközi Valutaalap és a Világbank. Éppen ezért igen éles küzdelem folyik nemzetközi síkon egyik oldalon a neoliberális és totálisan individualista monetáris elveket valló IMF és Világbank, másik oldalon pedig a szociális piacgazdaság talaján álló Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) között.<sup>40</sup> Ez a küzdelem – úgy tűnik – egyelőre az előbbi áramlatnak kedvez, amiben jelentős szerepe van annak, hogy egyfelől sok eladósodott ország került az IMF-fel és a Világbankkal monetáris függőségi helyzetbe, másfelől pedig a két szervezet politikájával összhangban álló politikát folytató USA-nak a nemzetközi befolyásra a szovjet hatalmi szféra összeomlásával jelentősen megnövekedett.

Magyarország ennél fogva gazdasági és szociálpolitikáját illetően *négyirányú negatív hatás* alatt, illetve kényszerpályán áll. Az *első* kényszerpálya a még részben a reálszocializmus időszakából örökölt és részben azóta is növelt, nagyméretű eladósodás az itt említett két internacionális monetáris szervezet irányában, mely két szervezet totálisan liberális és szociális szempontokat negligáló restriktív gazdaságpolitikát igényel a további pénzügyi támogatások fejében.<sup>41</sup> A *másik* a privatizáció során az országba bejövő amerikai és távol-keleti vállalkozói tőke, amely saját országuknak az EU szociális és munkaügyi alapszabályokkal ellentétesen korlátozni kívánja a szociális, a koalíciós érdekképviselési-érdekszervezkedési és érdekegyeztetési jogokat.<sup>42</sup> A *harmadik* negatív hatás az EU-ból jövet egyrészt a többi társult országhoz hasonlóan megkötött EU-megállapodások egyoldalúan az EU-ra előnyös kikötései (EU-ból korlátlan import, tőlünk az EU-ba korlátozott export),<sup>43</sup> másrészt a privatizáció során az EU-ból jövő cégek szintén az amerikai és távol-keleti vállalatokhoz hasonlóan igyekeznek eljámi, sok cég pedig ipartelepítés és továbbműködtetés helyett egyszerűen csak a hazai verseny kiiktatása céljából piacot kíván vásárolni.<sup>44</sup> Végezetül a *negyedik* negatív hatás az elmúlt negyven év alatt kialakult kérelmezői alattvalói mentalitáson és állam-paternalizmoson alapuló társadalmi szemlélet továbbéléséből fakadóan a gyenge érdekérvényesítési gyakorlat és hiányos érdekegyeztetési mechanizmus-kiépülés.

<sup>40</sup> Jean, *Lapeyre*, a Szakszervezetek Európai Konföderációja (ETKC) elnökének az előadása az ETKC/CSL Páneurópai Szemináriumán (Budapest, 1995.). Válaszol *Stanleyfischer*, az IMF vezérigazgató-helyettese, "A végén megállapodás születik", HVG 1995/20. sz. 51. p.

<sup>41</sup> A Bokros-program a Parlamentben. Csomagküldő Szolgálat. HVG, 1995. 18. sz. 9. p.

<sup>42</sup> *Neumann L.*: Munkaügyi kapcsolatok és a munkaerő-gazdálkodás a multiknál. Európa Fórum 1944/1. sz. 116-122. p.

<sup>43</sup> *E. Montaguti*: Az EK dömpingellenes gyakorlata Kelet-Európával szemben és az Európai Megállapodások; *Porkoládi I.*: A dömpingellenes eljárások egyes vitatott kérdései, különös tekintettel a GATT új dömpingellenes Kódexére; *L. v. Hende*: Az Európai Megállapodás keretében alkalmazott EU védzáradék intézkedések: a kereskedelmi viták rendezésének hiánya. In.: Az Európai Megállapodás jogi és elméleti kérdései.

<sup>44</sup> *Prugberger T.*: Mennyiben eredményes a hazai privatizáció? Gazdaság és Társadalom, 1993. évi 5. sz. 64-68. p.

Mindez a magyar tételesjogi szabályozást és az annak alapján folytatott joggyakorlatot az EU normáihoz viszonyítva igen erőteljesen torzítja. Ezért a visszásságokat megkíséreljük *feltérképezni* társadalmi életünknek alkotmányjogilag is releváns strukturális területeit érintve.

Nézve először e kérdést a *termékforgalmazás* területén: fogyasztóvédelmi szabályok már vannak,<sup>45</sup> fogyasztóvédelmi érdekvédelmi-érdekegyeztetési mechanizmus azonban éppen úgy nincs kiépülve, mint ahogy a kamarák és vállalkozói szövetségek létezése ellenére kereskedelmi-termelői érdekegyeztető-fórumok sem.<sup>46</sup> A termékhivatali rendszer egyáltalán nem ismert. Termék tanács érdekvédelmi egyesületi formában csak az Agrárpiaci Rendtartáson belül létezik, amelynek minden olyan mező- és erdőgazdasági termelő (farmer), termékforgalmazó és termékfeldolgozó (élelmiszeripari) vállalat érdekképviselője tagja lehet, amely a Termék tanácsnak – lényegében az FM által elkészített – alapszabályát magára nézve kötelezően elismeri. Az FM, illetve az FM, az IKM és a PM képviselőiből álló tárcaközi bizottság a mezőgazdasági termékpályába az agrárpiaci egyensúly biztosítását célzó közvetlen és közvetett beavatkozó intézkedéseit a termék tanáccsal egyeztetve és vele szerződést kötve igyekszik meghozni. Az Agrárpiaci Rendtartásba foglalt intézkedések (quota, önkéntes termeléskorlátozás, irányár, intervenció, zsilipár, lefölözés stb.) teljesen megegyeznek azokkal, amelyeket az EU piaci- és agrárpiaci rendtartása vonatkozásában felvázoltunk. Hogy mégsem működik megfelelően, annak oka, hogy ehhez hasonló érdekegyeztetési mechanizmus nem fogja át az ország egész termékforgalmazási rendszerét, a fogyasztói érdekképviselőt pedig az Agrárpiaci Rendtartás megalkotói teljesen ki is felejtették. Ennélfogva az egész Rendtartás a magyar gazdasági életben teljesen izoláltan működik.<sup>47</sup>

Az általános *munkavégzés* területén az 1991. évi Mt. az érdekegyeztetési mechanizmust teljesen elnagyoltan rendezi. Csupán Országos Érdekegyeztető Tanácsról beszél, amelynek törvényi kompetenciája igen szűk (minimálbér, munkaidő, tömeges felmondás). Az országos ágazati és a területi érdekegyeztető fórumokról az Mt. nem tesz említést. A gazdasági munkaviszonyok területén az érdekegyeztetésnek az ágazati és a területi fórumai nem is alakultak ki.<sup>48</sup> A Kjt. – amely féléves késéssel követte az Mt-t – már pótolja ezt a hiányt, mivel hogy már szabályozza a közalkalmazottak ágazati és helyi önkormányzati munkatügyi érdekegyeztetési fórumait.<sup>49</sup> A közalkalmazotti szférában ezért mind az ágazati, mind a területi érdekegyeztetés a gyakorlatban – ellentétben a gazdasági munkatügyi kapcsolatokkal – megfelelően működik is.<sup>50</sup> Annak ellenére azonban, hogy sem az

<sup>45</sup> 1993:X. tv. a termékfelelősségről, 4/1978. (III. 1.) BkM rendelet a vásárlók minőségi kifogásainak intézéséről, 1990:LXXXVII. tv. az árak megállapításáról, valamint az 1994:XVI. tv. a gazdasági kamarákról (a kamarák jelenleg inkább bürokratikus igazgatási, mintsem érdekképviselői testületek – P. T.)

<sup>46</sup> Fazekas Judit: In. Bnócz-Fazekas-Novotni-Prugberger: A fogyasztói érdekvédelmi tevékenység továbbfejlesztése. Szaksz. Gazdaság és Társadalmi Kut. Int. kiadása, Budapest 1990. 13-24. p.

<sup>47</sup> Vö.: 1993:VI. tv. (az agrárpiaci rendtartásról) 6. §-ával.

<sup>48</sup> Vö.: Mt. 16-17. §-aival.

<sup>49</sup> V. ö.: Kjt. 4-6. §-aival.

<sup>50</sup> Az érdekegyeztetés eljárások tapasztalatai. Összeállította: Ladó Mária. Munkatügyi Kutató Intézet, soksz. Budapest, 1995.

Mt. az Országos Érdekegyeztető Tanács, sem a Kjt. a Közalkalmazotti Tanács és az ágazati, valamint a területi érdekegyeztetési fórumok hatáskörét csak a munkaügyi kérdésekre korlátozza,<sup>51</sup> a gyakorlatban e fórumokon már általánossá vált a szociális, illetve a koalíciós partnereket, illetve az általuk képviselt rétegeket érintő gazdasági és szociális érdekegyeztetés is.<sup>52</sup> Ez már kialakult a Bokros-féle gazdasági stabilizációs csomag hatálybaléptetése előtt, amely érdekegyeztetése egy évig szünetelt, majd Bokros lemondását követően újból beindult az új pénzügyminiszter, Medgyessy kezdeményezésére (1996. március). A jelenlegi pozitív tendenciának azonban stabilitása csak akkor lenne, ha munkaügyi, szociális és gazdasági síkra kiterjesztve egyaránt tételesjogilag konzisztens módon szabályozásra kerülne mind az Mt-ben, mind a Kjt-ben az országos, ágazati és a területi szintű érdekegyeztetés és ez megjelenne az Alkotmányban is.

Ami a *privatizációt* illeti, ott is számos ellentmondás és probléma forrása az érdekegyeztetés hiányos vagy csak formális szabályozása. Ez részben összefügg azzal, hogy az Mt. az üzemi tanácsnak, a Kjt. pedig a közalkalmazotti tanácsnak csak igen formális jogokat biztosít. Együtt döntési jogot a munkáltatóval csak a jóléti és a szociális alap felhasználása és az ilyen jellegű intézmények hasznosítása tekintetében ad,<sup>53</sup> ugyanakkor a gazdasági recesszió és a privatizálás következtében e jog csak papíron létezik. Egyéb kérdésekben az üzemi-közalkalmazotti tanácsnak csak véleményezési joga van, aminek kikérése merő formalitás a gyakorlatban. Ez vonatkozik a privatizációra is. Az ÁPV Rt-ről és a privatizációról szóló 1995. évi LXIX. tv. (ÁPV Rt.) értelmében is üzemi-közalkalmazotti tanácsnak, valamint a szakszervezetnek a vállalat- és üzem-privatizációknál csak a véleményét kell kikérni, egyetértési jogot pedig csak a már elprivatizált szociális intézmények tekintetében gyakorolhat. Maga ez a tény utal arra, hogy ez az egyetértési jog is mennyire formális a gyakorlatban, mivel eme intézmények privatizálására is az üzemi-közalkalmazotti tanácsok, valamint a vállalati szakszervezetek tiltakozása ellenére került sor a gyakorlatban.<sup>54</sup>

Jelentős részben ennek, vagyis a munkavállalóknak a privatizációba történő érdemi beleszólási lehetősége hiányának tudható be, hogy – ellentétben a Treuhand vállalat-értékesítési politikájával – nálunk a legtöbb esetben csupán a minél gyorsabb és a minél kedvezőbb értéken történő vállalateladás szempontja volt fontos, nem pedig a vállalat reorganizációja és a munkahelymegőrzés.<sup>55</sup> Ezáltal is jelentősen növekedett a munkanélküliek számaránya Magyarországon.<sup>56</sup>

Annálfogva, hogy sem a gazdasági életben, sem a munkaügyi kapcsolatok szintjén, sem a szociális kérdések tekintetében, sem pedig a politikában nincsen kialakulva az érdekegyeztetés konzisztens mechanizmusa Magyarországon, állhatott elő olyan helyzet, amely a minőség stagnálása, sőt romlása mellett az árak és a szolgáltatási díjak folyamatos emelkedésével, a reálbérek tendenciózus csökkenésével, az adók és a társadalombiztosítási hozzájárulások drasztikus

<sup>51</sup> Mt. 16-17. §-ok és a Kjt. 4. §.

<sup>52</sup> Lásd a 32. sz. jegyzetet.

<sup>53</sup> Mt. 65. §-a és a Kjt. 16. §-a.

<sup>54</sup> Neumann L.: Privatizáció és foglalkoztatás. Európa Fórum, 1992/4. sz. 3-19. p.

<sup>55</sup> Major I.: Gazdasági egyensúly, növekedés és privatizáció az átmenet időszakában. Közigazgatási Szemle, 1993. évi 12. sz. 1031-1035. p.

<sup>56</sup> KSH 1991, 1992, 1993, 1994. és 1995. évi munkaerőmérleg, valamint a KSH 1996. évre vonatkozó kamat jelentések.

növelésével jár. Annálfogva pedig, hogy csak *egykamrás országgyűlés* van, ahol domináns szerepet az ideológiai töltésű és a politikai irány-orientáltságú pártok, nem pedig az érdekképviselői szervek érdekdialógusai és kompromisszum-keresései dominálnak, volt lehetőség arra, hogy a kormány az érdekegyeztetési fórumok megkerülésével 1995 nyarán olyan gazdasági stabilizációs jogszabálycsomagot fogadtasson el az országgyűléssel, amelynek az Mt-t, a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. tv., a társadalombiztosítási kódexet, valamint az adójogszabályokat átfogóan módosító 1995. évi XLVIII., LII. és CXXIV. törvényekben foglalt előírásai sem a munkáltatóknak, sem a munkavállalóknak, sem az adófizető vállalkozó és nem vállalkozó állampolgárok, valamint cégek, egyszóval a szociális partnerek érdekeinek nem felel meg.

Anélkül, hogy belemennénk mindezek más munkáinkban megített<sup>57</sup> részletes elemzésébe, csupán az absztrakció szintjén utalunk rá, hogy az Mt-ben az üzemi tanács taglétszámának szükítése gyengíti az üzemi, munkavállalói oldal érdemi és szakszerű részvételét az üzemi vezetésben munkáltató által finanszírozandó betegszabadság idejének meghosszabbításával a munkáltatók nem értettek egyet. Emiatt az 1995/96. telének influenzajárványa alatt a munkavállalók nem mertek – az esetleges felmondástól tartva – betegszabadságot kivenni, ami súlyosbította a fertőzőegócok miatt a járványveszélyt. Az eredetileg sem munkavállaló-barát Mt-nek a munkavállalókat védő, eddig is az EU normái alatt maradó minimál-standardjai további megszorításokat szenvedtek el. Kirívó esete ennek a munkavállaló igazolt távolléte esetére fizetendő átlagkereset szigorítása, egyes igazolt távolléti esetekre pedig a szigorított átlagkereset helyett az ennél is kedvezőtlenebb távolléti díj bevezetése. Az 1991:IV. törvénynél a biztosítás elveivel teljesen ellentétben áll az, hogy miközben a szolidaritási járulék jelentősen emelkedett, a munkanélküli segély összege és folyósításának időtartama drasztikusan csökkent, ezen kívül pedig, ha az előző járulékfizetési időtartamot a segélyezett időszak nem merített ki, a következő segélyidőszak időtartama ezzel nem hosszabbítható meg. Ez ellentétes az EU munkanélküli- és betegségbiztosítási alapelveivel.<sup>58</sup>

Ugyancsak antihumánus módon ellentétes az EU munkanélküli segélyezési alapelveivel az is, hogy a munkanélküli a munkaügyi központ, illetve a központ helyi kirendeltsége által felajánlott olyan munkakört is köteles elfogadni, amely képzettségével egy fokkal alacsonyabb. Ily módon egy egyetemi diplomával rendelkező értelmiségi önhibáján kívül akár segédmunkási szintig is lecsúszhat. Ez egyértelműen a múlt század vadkapitalizmusának a sajátossága, ott is főleg az angolszász területeken. Munkavállalói szempontból húsbavágó érdekeket sért az előnyugdíj és a fiatalok munkanélküli segélyének az eltörlése. A társadalombiztosítás területén is hasonló módosításra került sor. Jelentősen emelkedett a munkáltatókat és a munkavállalókat terhelő tb-hozzájárulás összege, ugyanakkor a tb-szolgáltatások mértéke jelentősen csökkent. Annak érdekében, hogy a tb-járulékfizetés és a tb-szolgáltatásnak a biztosítás polgári jogi alapon álló [laesio enormis – Ptk. 201. § (2) bek.] egyenértékűségének az elvét szabadon át lehessen hágni, Bokros tervei szerint a tb. biztosítási konstrukciója az egész kultúrvilággal

<sup>57</sup> Az érdekegyeztetés rendszere a fejlett polgári államokban, Közép-Kelet-Európában és Magyarországon. Magyar Jog, 1995. évi 8. sz. 505-509. p.

<sup>58</sup> Die Europäische Sozialcharta. (Anhang zur Sozialcharta, Zusatzprotokoll und Anhang zum Protokoll), Strasbourg, 1995. (F-67075 Cedex) s. 35-51.

ellentétesen adó-konstrukcióvá alakult volna át. Ugyanakkor pedig ami az adót illeti, annak maximális mértéke a jövedelem 48 %-át is elérheti, ami egyedülállóan magas Európában, sőt az egész tőkés világban.

Ugyanakkor lobbyzni lehet. Maga Bokros jelentette ki, hogy Amerikában is a középrétegek viselik a közterheket, mert a magas jövedelmű vállalkozó réteget nem lehet megfogni. Jövedelemadóval a magasan fejlett adótitkolási technikák következtében valóban nem. Vagyondóval viszont már lehetne eredményt elérni. A vállalkozói réteg éppen ezért is tiltakozik ellene – és úgy tűnik –, Amerikához hasonlóan eredményesen.

Ez is arra utal, hogy Magyarországon – az USA-hoz hasonlóan az európai kontinens államaival ellentétben – *valós és nyílt érdekegyeztetés helyett mellékutas lobbyzás* folyik. Nem lehet magyarázni mással azt sem, hogy miközben a tb-önkormányzatok óriási hiányokat halmoztak fel pazarló gazdálkodásukkal, reprezentatív székházak emelésével és magas tiszteletdíjak fizetésével, az állam működésük szigorúbb ellenőrzése és elszámoltatásuk helyett a már említett módon próbálja a hiányt enyhíteni. Ez a tény az európai értelemben vett jogállamiság kritériumait is rontja nálunk éppen úgy, mint az is, hogy mind a közigazgatási, mind a társadalombiztosítási, mind a munkaügyi jogviták bíróság elő vihetők, mivel azonban az európai polgári jogállamok túlnyomó többségével ellentétben az első két jogvita kategória nem vihető speciális bíróság (közigazgatási bíróság, társadalombiztosítási bíróság) elé, és mivel mindhárom kategóriánál (munkaügyi bíróság) nincsenek eljárási határidők megjelölve, az ilyen perek gyakran évekig elhúzódnak. Mindez kiszolgáltatottá teszi a polgárt az állammal, a biztosítottat a köztestületként működő tb-önkormányzattal, a munkavállalót a munkáltatóval szemben. Ez pedig formálisan is ellentétes az igazságszolgáltatásra való alapvető alkotmányos joggal, hogy a privatizáció korábbi és mai szabályozása egyaránt kizárja az ÁVÜ, illetve az ÁPV Rt. privatizációs határozatával szembeni bírósági keresetindítás lehetőségét, csakúgy, mint az adóeljárási szabályok az adófizetés módjára (pl. részletfizetés elutasítása) vonatkozó első fokú határozattal szembeni mindenféle jogorvoslati lehetőséget.

Mindezek figyelembe vételével *összegzésképpen az az álláspontunk, hogy figyelemmel a magyar társadalmi sajátosságokra – ahol a fegyelmezett tárgyalási légkör az indulatok gyors elszabadulása következtében nem éppen erős oldal –, a liberális német érdekegyeztetési rendszer helyett az érdekegyeztetés mechanizmusát és fórumrendszerét az Alkotmányban a belga-holland megoldáshoz hasonlóan kellene átfogóan az élet minden területére kiterjedően szabályozni. Ezzel együtt indokolt lenne kimondani, hogy törvénytervezetet a kormány a parlament elé csak eme érdekegyeztető fórumokon született konszenzus alapján vagy az érdekegyeztetési eljárás során bekövetkezett patthelyzet esetén terjeszthet elő.* Annak érdekében pedig, hogy a kormány ilyen patthelyzetre ne játszhasson, az *ideológiai és pártpolitikai parlamenti csatározásokat az érdekvédelmi szervezetek érdekközvéseivel kellene ellensúlyozni.* A jelenlegi törvényalkotási egyoldalúságot olyan érdek-összeméréssel kellene ellensúlyozni, amelyre csak *kétkamarás parlament* képes. Az igazságszolgáltatás alkotmányossága pedig a *közigazgatási bíróság felállításával és abszolúte nyitott ajtajával* válna teljessé.



## TAMÁS PRUGBERGER

### DER GESELLSCHAFTLICHER INTERESSENVERGLEICH, ALS VERFASSUNGS-RECHTLICH REGELNDE PROBLEMATIK DES UNGARISHES RECHTES

(Zusammenfassung)

Der erster Teil des Beitrages beschäftigt sich mit der Ausgestaltung und Entwicklung der gesellschaftlicher Interessenvergleichsystemen die in den meisten europäischen Staaten an den germanischen, britischen und latein-frankofonischen Sprachgebieten in der Interesse der Isolierung von der schädlicher Winkung der Wirtschaftskrise des dreiziger Jahren herausgewickelt worden. Unter die verschiedene Branchen laufende diese sog. Koalitions vergleiche wurden almählich nicht nur auf die Wirtschaftliche Fragen, sondern auch auf die Arbeits- und Arbeitsmarktsproblemen ausgedehnt. Für den Interessenvergleich gegen die Vermeidung des Arbeitskampfes sind einerseits in allen westeuropäischen Länder die arbeitsrechtliche Einigungstellen aufgebaut. Auserdem deswegen und insbesondere für die Stabilisierung der Lebensmittelpreise ist einer Interessevergleich durch Produktamten auch nach dem ersten Weltkrieg verbreitet. Im diesen Produktamten lief und läuft heute auch vielseitiger Interessevergleich mit der Teilnahme der berührten Interesse schutzverbänden, wozu die Vertretungskörper der Produktören, Groß- und Kleihändler, Konzumenter, eber so wie der Verbraucher geköhren. Die ganze jetztige Agrarmarktsordnung funktioniert in diesem System in der EG.

In meisten EG-staaten verfassungsweise sind die Minimalständerde des gesellschaftliches Interessevergleichsystems geregelt. Bei der bedeutende EG-Rechtstaaten im Falle der Bundesrepublik Deutschlands solche Regelungen im Grundgesetz sind darum nicht zufinden, weil der 5-ter § des Grundgesetzes in Allgemeinem deklariert, daß die BRD nicht nur Rechtsstaat, sondern auch soziale Wohlstaat ist. In Zusammenhang damit laufen mit ohnen gesetzlichen Regelungen die Interesseausgleichverhandlungen auf der Grund der rechtlicher und wirtschaftlicher Gewohnheit.

Im Licht der Funktion des westeuropäischen Interessenvergleiches zeigt sich diese Institut in den osteuropäischen Länder und in Ungarn auch sehr mangelhaft und nicht ausreichend. In Ungarn der Interessevergleich an der Arbeits-, Soziale- und Wirtschaftsebene bisher läuft nur die Arbeitgeber- und Arbeitnahmervvertretung und dieser Ausgleich ist nur in Moment noch nicht ausgebaut. In Ungarn fehlt noch das Produktsamtsystem und deswegen diesem Weg läuft kein Interessenausgleich unter die berührte Wirtschaftskparteien. Nur im Agrargebiet ist im Ungarn durch die Agrarmarktsordnung das Interessenausgleich-mechanismus ausgebaut und in Bewegung gesetz vorden, aber dieses Instrument kann nicht ausreichend funktionieren, weil seine Umgebung damit ganz im Gegenteil steht. Es ist darum so, weil das ungarisches Staatsystem immer noch nicht auf Grund der Idee des Interessenvergleiches aufgebaut ist. Es wird dadurch auch gezeigt, daß weder die jetztige Verfassung noch der neue

**Verfassungsentwurf erwähnt nichts der sozialen, arbeitssachlicher und wirtschaftlicher Interessenausgleichpflicht und spricht auch garnicht über solche Instituten, die in den westeuropäischen Staaten an diesem Gebiet funktionieren.**

## A jogszabályok kötelező ereje – érvényessé válása, időbeli hatálya és alkalmazhatósága

A jogszabályok a társadalmi viszonyok szabályozására kiadott általános magatartási szabályok. A jogszabályok az állam joghatóságának keretei között mindenre kötelezők, érvényesülésük akár közhatalmi kényszerrel is kikényszeríthető.

A mindenre közvetlenül kötelező erő a jogszabályok alapvető sajátossága. A magyar jogban a "jogszabályok" közé is csak az ilyen kötelező erővel rendelkező jogi normák tartoznak. A jogszabályok kötelező ereje viszont a jogszabályok "életének", illetve időbeli hatásának fázisai szerint eltérő lehet. Ez pedig egészében, de főleg egyes összefüggéseiben alkotmányjogi szempontból is külön figyelmet érdemel.

### I.

A jogszabályoknak megfelelő magatartás csak úgy várható, ha az érdekeltek ismerik a jogszabályokat. Másrészt igaz ugyan, hogy valamennyi jogrendszer alapvető elve<sup>1</sup> szerint "ignorantia iuris neminem excusat", azaz a jog nem ismerése nem mentesít a hátrányos következmények alól, de a jogbiztonság követelményének elismerése mellett ennek az elvnek az érvényesítése is csak abban az esetben tartható, ha a jogalanyok előre megismerhetik a jogszabályokat. Ezek magyarázzák azokat a megoldásokat, amelyek a jogszabályalkotás szerves részének tekintik a jogszabályok nyilvános publikálását. Enélkül a jogszabály meg sem "születik". Jogszabályról nem is lehet beszélni. A jogszabályalkotás akkor fejeződik be, a jogszabály csak akkor lesz – legalább formális értelemben – érvényes, ha a jogszabályt nyilvánosságra hozzák. A hatályos magyar jog szerint is a jogszabályok érvényessé válása akkor következik be, ha az országos jogszabályokat a Magyar Köztársaság hivatalos lapjában, a Magyar Közlönyben, a helyi önkormányzati rendeleteket pedig a képviselő-testület hivatalos lapjában, illetőleg a helyben szokásos – az önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatában meghatározott – módon kihirdetik.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ld.: Hans Kelsen: General Theory of Law and State. Harvard University Press, Cambridge – Massachusetts, 1946. 44. p.

<sup>2</sup> Csak megjegyezzük, hogy a hatályos magyar jog szerint a jogszabályok "kihirdetése" alatt a jogszabályok előbbi formákban történő nyilvános publikálása értendő. Történetileg és nemzetközi összehasonlításban azonban a jogszabályok és különösen a törvények "kihirdetése" sokszor egyáltalán nem, illetve nem egyszerűen a jogszabályok ilyen vagy olyan módon való nyilvánosságra hozatalát (latinul: promulgare) jelentette. A hazai történeti fejlődésről ld. Kovács István: Magyar államjog. II. kötet. Egyetemi jegyzet. Szeged, 1978. 183. és köv. p.

A jogszabály kihirdetésével a jogszabály *érvényesen létrejön*. A jogszabály, illetve a jogszabály valamely rendelkezésének érvényes létrejötte mindaddig vélelmezett, amíg az erre jogosult szerv a jogszabály kihirdetésének napjáig visszamenő hatállyal vissza nem vonja, illetve meg nem semmisíti. Ilyen visszavonásra a magyar jog szerint maga a jogszabályalkotó szerv, megsemmisítésre pedig valamely érvényességi fogyatékoság miatt főleg alkotmányellenesség címén az Alkotmánybíróság jogosult. Így abban az esetben, ha a jogszabályalkotó szervnek a szabály megalkotására nem volt alkotmányos hatásköre, illetve túllépte hatáskörét. Pl. közvetlenül az Alkotmányba, vagy a jogszabályok hierarchiájában magasabb szinten elhelyezkedő jogszabályba ütköző szabályt alkotott. Látszólag "egyszerű törvénysértés" esetén is az Alkotmánybíróság azért jogosult a jogszabály, vagy valamely jogszabályhely megsemmisítésére, mert a magyar Alkotmány jóformán kivétel nélkül maga kijelöli a jogszabályok hierarchiájában elfoglalt helyét, ezzel együtt tartalmazza a magasabb szintű jogszabállyal ellentétes jogszabályok kiadásának tilalmát. A jogszabályalkotó eljárás szabályainak megsértése viszont már nem feltétlenül teszi lehetővé az Alkotmánybíróság részéről a jogszabály megsemmisítését. Általában csak akkor van erre módja, ha a jogszabályalkotó eljárás valamely Alkotmányba foglalt szabályát sértették meg. Jogilag szélesebb azonban az Alkotmánybíróság lehetősége abban az esetben, amikor pl. a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatal vezetőjének kezdeményezésére önkormányzati rendelet törvényességét is felülvizsgálhatja.

A jogszabály kihirdetésével a jogszabály formálisan érvényessé válik. Ez azonban a jogszabály tényleges érvényességének csak valamiféle "prae-állapotát"<sup>3</sup> jelenti, hiszen a jogszabály a kihirdetéssel önmagában még nem lesz általánosan kötelező. A kihirdetéssel érvényessé vált jogszabályhoz csupán bizonyos előzetes kötelezettségek, illetve kívánalmak kapcsolódnak. Mindenekelőtt az a kötelezettség, hogy – ha ez a végrehajtáshoz szükséges – a jogszabály hatályba lépése előtt adják ki a végrehajtási jogszabályt, hiszen a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. § (4) bekezdése szerint a jogszabályt és végrehajtási jogszabályát egy időben kell hatályba léptetni. Ami pedig a pozitív jogon kívüli "kívánalmakat" illeti, alig vitatható annak az igénye, hogy a jogszabály kihirdetése és hatályba lépése közötti időben – a jogszabály formális módosítása nélkül – ne adjanak ki a jogszabállyal ellentétes azonos, és még kevésbé alacsonyabb szintű jogszabályt. Az igaz, hogy a "vacatio legis" idején, a jogszabály kihirdetése és hatályba lépése közötti időben a konkrét jogviszonyok az "exlex" állapot megelőzése, a jogbiztonság érvényesülése érdekében még a hatályban lévő korábbi jogszabály alapján keletkezhetnek, módosulhatnak és szűnhetnek meg, a jogszabályalkotás tekintetében azonban egy hasonló elv érvényesítése a jogalkotó akaratával való szembehelyezkedést és "joggal való visszaélést" is jelenthetne.

---

<sup>3</sup> Ld. erről és egyébként a jog, illetve jogszabály érvényességének különböző felfogásairól *Peschka Vilmos*: A jogszabályok elmélete c. munkáját. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1979. 214., 177. és köv. p.; Ld. továbbá *Varga Csaba*: A jog és érvényessége. Jogtudományi Közlöny. 1986/1.sz.; *András Tamás*: Validity of Law and the Time Factor. ARSP Rechtsgeltung. 1986. 27.sz.; *Pokol Béla*: A jog érvényessége. Magyar Jog. 1994/2.sz.

## II.

A jogszabályok *időbeli hatályának tartama* alatt, a jogszabály hatályba lépésének napjától a hatály megszűnésének időpontjáig már elvileg általánosan kötelező. Ez alatt az időtartam alatt a jogszabály alapján a címzettek tekintetében általános jelleggel konkrét jogviszonyok keletkezhetnek, módosulhatnak és szűnhetnek meg.

1. Magyarországon a jogalkotásról szóló törvény 12. § (1) bekezdése szerint magában a jogszabályban meg kell határozni a jogszabály *hatályba lépésének napját*. (A történeti példákkal és néhány más országban alkalmazott megoldással szemben Magyarországon ma tehát nincs mód arra, hogy valamilyen általános szabály alapján a jogszabályok a kihirdetés napján, vagy attól számított más időponttól kezdődően lépjenek hatályba.) A jogszabály egyes rendelkezéseinek hatályba lépésére különböző időpontokat is meg lehet állapítani. Nyilvánvaló, az a lényeges, hogy a jogszabály, illetve a különböző jogszabályi rendelkezések általánosan kötelező jellegének beálltát illetően ne legyen bizonytalanság. Ilyen megközelítésben kell értékelni azokat a gyakorlati megoldásokat is, amelyek a jogalkotási törvény betűjétől némileg eltérően állapítják meg a jogszabály hatályba lépésének időpontját. Pl. azt a viszonylag gyakran alkalmazott megoldást, hogy a jogszabály más jogszabályra bízza a jogszabály, vagy valamely rendelkezése hatályba lépése napjának megállapítását. Ez ellen nem is emelhető komolyabb kifogás, amennyiben a hatályba lépés napjának megállapítására ugyanaz a jogalkotó szerv kap felhatalmazást. Más szerv felhatalmazása viszont már lehetőséget teremthet a jogalkotó valódi akaratával való szembehelyezkedésre, a jogi szabályozás érvényesítésének "felfüggesztésére" is.

A jogalkotásról szóló törvény szerint a jogszabály hatályba lépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Ezt a követelményt az Alkotmánybíróság 28/1992. (IV. 30.) AB határozata is az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következő alapvető jogállami igénynek tekintette, azzal együtt, hogy a felkészülési idő tartamának megállapításánál nem kizárólag a jogalkalmazó hatóságok, hanem a jogi szabályozással érintett természetes és jogi személyek reális időszükségletét is figyelembe kell venni, amely mind a jogszabály áttanulmányozásához, mind az önkéntes jogkövetésre / való felkészüléshez – pl. műszaki berendezések megvásárlásához, szervezési intézkedések megtételéhez – szükséges időt magában foglalja. Nyilvánvaló ugyanis, csak így lehet élni azzal a fikcióval, hogy a jogszabályt mindenki ismeri, – hiszen mód nyílt a megismerésére. Ebből következhet azután, hogy a jog nem ismerése nem mentesít a hátrányos következmények alól, ami alapul szolgálhat a jogi felelősség érvényesítéséhez is. Ezek miatt a jogszabályszerkesztésről szóló 12/1987. (XII. 29.) IM számú rendelet 8. §-ával egyezően csak kivételesen lehet kimondani, hogy a jogszabály a kihirdetése napján lép hatályba. Az Alkotmánybíróság előbb idézett határozatának megfelelően tarthatatlan az az egyébként egészen addig is tömegesen követett gyakorlat,<sup>4</sup> miszerint a jogalkotó szerv – anélkül, hogy fontos és másként érvényre nem juttatandó társadalmi érdek szorítaná erre – a jogszabályt a kihirdetése napján lépteti hatályba. Ez csak olyan

---

<sup>4</sup> Egyes vizsgálatok szerint az Alkotmánybíróság határozatát megelőzően a jogszabályok több mint a felét a kihirdetésük napján léptették hatályba. 1992 májusától az ilyen jogszabályok száma a korábbi felére, harmadára csökkent, de 1993-tól ismét emelkedni kezdett. (Ld. *Bártfai Zsolt*: A jogszabályok kihirdetése és hatálybalépése. Magyar Közigazgatás. 1995/2.sz. 112. p.

esetekben lehetséges, amikor az alkotmányos cél elérésére irányuló állami akarat – akár a szabályozott társadalmi viszonyok jellege, akár a történelmi körülmények vagy más ok folytán – kizárólag a jogszabálynak a kihirdetés napján történő hatályba léptetésével juttatható érvényre, mert pl. a szabályozás tartalmának előzetes ismertetése olyan társadalmi mozgásokat indíthatna meg, amelyek megghiúsíthatnák a jogszabállyal elérni kívánt célt. Persze ilyen esetben sem fordulhat elő a Magyar Közlöny (illetve hivatalos lap) visszadátumozása. Az Alkotmánybíróság 25/1992. (IV. 30.) AB határozata szerint a Kormány köteles gondoskodni arról, hogy a Magyar Közlönyön feltüntetett napig vagy legkésőbb azon a napon a hivatalos lap előfizetőkhoz történő kézbesítése és nyílt árusítású hírlapboltokba való eljuttatása egyaránt megtörténjen.

2. A jogszabály időbeli *hatályának megszűnése* különböző módokon történhet. Vagy úgy, hogy jogszabály rendelkezése alapján a jogszabályt hatályon kívül helyezik, illetve a jogszabály hatályát veszti, vagy pedig oly módon, hogy a jogszabály hatálya más jogi helyzetek bekövetkeztével megszűnik.

a) Magyarországon a jogalkotásról szóló törvény alapján a jogszabály vagy valamely rendelkezése akkor veszti hatályát, ha

– (a hatáskörrel rendelkező jogalkotó szerv által kiadott) más jogszabály (természetesen egy meghatározott időponttól kezdődően) hatályon kívül helyezi. A jogbiztonság követelménye miatt a törvény megfogalmazásából következően a hatályon kívül helyező jogszabálynak mindig konkrétan meg kell jelölnie a hatályon "kívül" helyezett jogszabályt, nem elegendő pl. egy olyan generális klauzula felvétele, hogy a jogszabállyal ellentétes valamennyi korábbi, a jogszabályok hierarchiájában azonos vagy alacsonyabb szinten elhelyezkedő jogszabály hatályát veszti. Nyilvánvaló az is, hogy a hatályon kívül helyező jogszabály későbbi hatályon kívül helyezésével a korábbi jogszabály nem lép ismét hatályba.

– A jogalkotásról szóló törvény szerint a jogszabály hatályát veszti abban az esetben is, ha a jogszabályban meghatározott határidő lejárt.

– Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. XXXII. törvény alapján pedig a jogszabály akkor veszti hatályát, ha azt az Alkotmánybíróság egy meghatározott időponttól kezdődően hatályon kívül helyezi. A hatályon kívül helyezés időpontja az adott esettől függően általában az Alkotmánybíróság határozata közzétételének napja (ex nunc hatályon kívül helyezés), de lehet ennél korábbi, ex tunc, akár a hatályba lépés napjáig visszamenő (tulajdonképpen megsemmisítést jelentő), vagy ennél későbbi (pro futuro) időpont is.

b) Amennyiben jogszabály rendelkezése alapján kifejezetten hatályon kívül helyezik a jogszabályt, vagy a jogszabály hatályát veszti, nem kétséges a jogszabály időbeli hatályának megszűnte. Mindamellett külön rendelkezés híján más jogi helyzetek bekövetkezésével is többé-kevésbé indokoltan felmerül, hogy ezek nem eredményezik-e a jogszabály hatályának megszűnését? Ilyen helyzetekben viszont már csak az alkotmányosság és törvényesség, illetve az Alkotmányba foglalt jogállamiság [mindenekelőtt – az Alkotmánybíróság 11/1991. (III. 29.) és későbbi határozatai szerint – az abból folyó jogbiztonság] követelményeinek figyelembe vételével lehet állást foglalni. Lássuk azokat a jogi helyzeteket, amelyek a jelenlegi hazai jogi környezetben ilyen szempontból külön megfontolást érdemelnek:<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> További helyzetek értékelésével kapcsolatban is ld.: Szamel Lajos: A jogforrások. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1958. 138. és köv. p.; Sári János: A jogalkotás és jogforrási rendszer az

– Kérdéses lehet pl., hogy a jogszabályalkotó szerv megszüntetésével az általa kiadott jogszabályok nem veszítik-e hatályukat? Minthogy semmilyen nyomós elvi vagy gyakorlati érv sem szól amellett, hogy az állami szervezetben bekövetkező átszervezéseknek, változásoknak automatikusan érintenie kellene az egységes jogrendszer részét képező bármely jogszabálycsoport hatályát, azt lehetne mondani, világszerte általában azt a megoldást követik, hogy külön hatályon kívül helyezõ rendelkezés híján a megszüntetett jogszabályalkotó szerv által alkotott jogszabályok hatályban maradnak. (Magyarországon egyebek között az Elnöki Tanács 1989. évi megszüntetése sem eredményezte önmagában az általa alkotott törvényerejű rendeletek hatályának megszűnését.) Ez alól csak az lehet kivétel, ha a helyi önkormányzati rendszerben pl. új község alakításával, községek egyesítésével történik változás. Ilyenkor nyilvánvaló, hogy a más illetékességi területre kiható hatállyal hozott korábbi helyi önkormányzati rendeletek időbeli hatálya az új önkormányzati egységben megszűnik, illetve az új egységben rendelkezni kell hatályuk fenntartásáról.

– Az jóformán sehol sem volt és ma sem vitatott, hogy az alkotmány megváltoztatása önmagában nem hat ki a korábbi alkotmányos szabályok végrehajtására kiadott törvények és más jogszabályok hatályára. Ezek a szabályok bizonyos jogintézmények közvetlen megszűnésére kifejezetten utaló alkotmányos rendelkezések híján általában mindaddig hatályban maradnak, amíg külön rendelkezés alapján, újabban esetleg éppen az alkotmánybírók alkotmányellenességet megállapító határozatainak következtében hatályukat nem veszítik.<sup>6</sup> Más megoldás ugyanis nagy, új alkotmány esetén végső soron a jogi szabályozást igénylő életviszonyok minden területén bénítólag ható jogbizonytalanságot eredményezne. Eleve behatároltabb azonban ennek a veszélye akkor, amikor nem az alkotmányt, vagy ennek szabályait, hanem egy alsóbb szintű jogszabályt, illetve jogszabályhelyt helyeznek hatályon kívül (akár úgy is, hogy korábbi szövegezése módosul), és ilyenkor válik kérdésessé, hogy ezzel nem jár-e együtt az ahhoz kapcsolódó végrehajtási-részletező jogszabályok hatályának megszűnte. Ez – valamint az a megfontolás, hogy a végrehajtási jogszabály az alapjogszabály nélkül nem más, mint "csonka jogszabály" – kellő alappal indokolhatja viszont már az olyan hozzáállást, miszerint az alapjogszabály, jogszabályhely hatályon kívül helyezésével, illetve eredeti szövegezésének megváltoztatásával a hozzá kapcsolódó végrehajtási-részletező szabályok hatálya megszűnik. Nem hagyva figyelmen kívül, hogy ilyen végrehajtási szabályokat az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában külön is megsemmisített [Ld. pl. a 25/1993. (IV. 23.) AB határozatot].

– Az előzőekhez hasonlóan differenciált megítélést igényelhet az is, hogy mi a hatása a társadalmi körülmények változásának a jogszabályok hatályára? Figyelemmel arra a régóta sokszor evidenciaként hangoztatott, de komoly fenntartásokkal is kísért elvre, hogy "cessante ratione legis cessat lex ipsa", azaz megszűnik a jogszabály hatálya az értelmének megszűntével, vagy másként fogalmazva, ha okafogyottá válik. Ennek az elvnek az érvényesítésével kapcsolatban a fenntartások valóban indokoltak. Egy olyan felfogás tűnik ma is a leginkább megalapozottnak, miszerint megszűnik a jogszabály (jogszabályhely) hatálya akkor, ha az a tényállás, amelyet szabályoz, bizonyos időpont után már nem fordulhat elő. A jogszabályalkotás indító okainak megszűnése azonban

---

alkotmánybírói határozatokban: az Alkotmány "láthatóvá tétele". Magyar Közigazgatás. 1994/8.sz. 461. és köv. p.

<sup>6</sup> Meg kell jegyezni, hogy ettől némileg eltérő elméleti álláspontot képvisel pl. Takács Albert a Gondolatkörök a normatív alkotmányról c. tanulmányában. (Társadalmi Szemle. 1991/8–9.sz. 52. és köv. p.)

önmagában semmiképp sem eredményezheti a jogszabály hatályának megszüntét.<sup>7</sup> Ezzel ellentétes hozzáállás ugyanis jogbizonytalansághoz, jogalkalmazási önkényhez, a törvényesség teljes fellazulásához vezethetne.

– Látszólag kézenfekvőnek tűnik annak a régi (Magyarországon pl. *Werbőczy* István Hármaskönyvébe is felvetett<sup>8</sup>) elvnek az érvényesíthetősége, hogy a jogszabályok hierarchiájában azonos, vagy magasabb szinten elhelyezkedő jogszabályok nem csupán hatályon kívül helyezhetik a korábban kiadott jogszabályokat, hanem a későbbi azonos, vagy magasabb szintű jogszabállyal ellentétes tartalmú korábbi jogszabályok külön rendelkezés híján is hatályukat veszítik ("lex posterior derogat legi priori" elve). Függetlenül attól, hogy az utóbbi elvet "írott" jogiétel rögzíti-e. Logikailag ugyanis két ellentétes tartalmú jogszabálynak nem lehet egyidejűleg engedelmeskedni. Ebből következően csak az egyik, éspedig az utóbbi érvényesülhet. Igen sok esetben azonban korántsem nyilvánvaló, hogy van-e valójában ellentmondás a korábbi, illetve későbbi jogszabály között, s azt sem könnyű megítélni, hogy a későbbi azonos, esetleg magasabb szintű szabály nem csupán kivételt állapít-e meg a korábbi általános szabály alól ("lex posterior specialis derogat priori generali"), vagy egy későbbi általános szabály mennyiben érinti a korábbi speciális szabály hatályát. Az eltérő hozzáállás pedig eltérő gyakorlathoz, nagyfokú jogbizonytalansághoz vezethet. Újabban az Alkotmánybíróság is Magyarországon először úgy foglalt állást, hogy az azonos szintű jogszabályok (törvények) látszólagos ellentétét vagy kollízióját jogalkalmazói jogértelmezéssel, illetve jogalkotási úton kell feloldani. Anyagi alkotmányellenesség hiányában az ilyen jogszabályok kollíziójának feloldására maga általában nem rendelkezik hatáskörrel. [35/1991. (VI. 20.) AB határozat]. Később azonban az Alkotmányba foglalt jogállamiság követelményére hivatkozva már úgy alakította felfogását, hogy a lex posterior derogat legi priori elvében kifejeződő "jogelméleti állítás helyessége ellenére az a jogalkotói gyakorlat, amely a jogszabály megalkotásánál nem gondoskodik az új szabállyal ellentétes rendelkezések kifejezett hatályon kívül helyezéséről vagy módosításáról, nem elégtí ki az Alkotmány 2. §-ában megfogalmazott jogbiztonság követelményét. A jogbiztonság megköveteli ugyanis, hogy mind a jogalkalmazó, mind pedig az állampolgár mindenkor ismerhesse a hatályos jogot. Nem elfogadható, ha valamely rendelkezés hatályos szövegét csak a teljes hatályos joganyag sokrétű egybevetése alapján lehet megállapítani." [11/1994. (III. 2.) AB határozat]. Szükséges tehát, hogy a későbbi jogszabály a vele ellentétes korábbi jogszabályt kifejezetten hatályon kívül helyezze. Ha nem tenné, a jogszabály hatályának kifejezett megszüntetésére pedig az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság alkotó elemét képező jogbiztonság sérelme miatt csak az Alkotmánybíróság lehet jogosult.

– A lex posterior derogat legi priori elvének elfogadása következtében előállt helyzethez hasonló helyzet állhatna elő jogszabályrontó szokásjog esetén. Azaz a jogszabálynak ellentmondó szokásjog kialakulásával a jogszabály elvesztené hatályát. Korábban több ország jogrendszeréhez hasonlóan Magyarországon is ismerték ezt a

---

<sup>7</sup> Ld. *Szászy-Schwarz* Gusztáv: Parerga. Atheneum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat, Budapest, 1912. 49. p.

<sup>8</sup> Második rész, 2. cím, 10. §. Ld. a Magyar Törvénytár külön kötetében. Millenniumi emlékkiadás. Az eredetinek 1517-iki első kiadása után fordították, bevezetéssel és utalásokkal ellátták Dr. *Kolosvári* Sándor és Dr. *Óvári* Kelemen. Magyarázó jegyzetekkel kíséri Dr. *Márkus* Dezső. Franklin Társulat Magyar Irod. Intézet és Könyvnyomda, Budapest, 1897.



lehetőséget. *Werbőczy* Hármaskönyve szerint pl. a törvénnyel ellenkező tényleges és folytonos gyakorlat sokszor törvényt ront. (Második rész, 2. cím, 9. §). Bár az elméleti álláspont nem volt egységes, ezt még ebben az évszázadban is széles körben elismerték, éspedig a *lex posterior* elvéből és abból kiindulva, hogy a törvényi jog és a szokásjog teljesen egyforma forrása a tárgyi jognak.<sup>9</sup> Ennek azonban az "írott jog" elsődlegességét is tételesen rögzítő 1949. évi Alkotmány elfogadása után már nem lehetett semmi alapja. Az Alkotmány 71. § (2) bek. kimondta, hogy "az alkotmány, valamint az alkotmányos jogszabályok az államhatalom valamennyi szervére és az állam minden polgárára egyaránt kötelezők". Tartalmazza ezt az Alkotmány hatályos szövege is – 77. § (2) bek. – olyan megfogalmazásban, hogy "Az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok a társadalom valamennyi szervezetére, minden állami szervre és állampolgárra egyaránt kötelezőek." 1949 után hosszú ideig az "írott jog" szokásjoggal szemben megmutatkozó előnyeit és a szokásjog jogbizonytalanságra vezető következményeit hangsúlyozva általában még magát a szokásjog létezésének lehetőségét is tagadták. Mára azonban már nem kétséges, hogy sok esetben konkrét jogszabályok megengedő szabályai alapján a magyar jogforrási rendszerben a szokásjog is létezik. Gyakorlatilag nem kizárt a jogszabályrontó szokásjog, amely érintheti a jogszabályok tartalmi értelemben vett érvényességét. Jogszabályban való rögzítés híján tulajdonképpen szokásjogi szabályként érvényesülhet a *lex posterior* elve is, amennyiben a későbbi azonos vagy magasabb szintű jogszabállyal ellentétes korábbi jogszabályokat nem alkalmazzák.<sup>10</sup> Az azonban nyilvánvaló, hogy jogszabályrontó szokásjog kialakulásával egy korábbi jogszabály formálisan nem vesztheti hatályát. Az ezzel ellenkező megoldás egyszerűen alkotmányellenes lenne. Nem más, mint a jogszabályok elsődlegességét rögzítő alkotmányos szabály semmibe vétele.

– Végül felmerül, hogy megszűnteti-e a jogszabály, jogszabályhely hatályát, ha nem alakult ki ugyan új "jogszabályrontó szokásjog", de ún. *desuetudo* állt elő, azaz a jogszabályt a gyakorlatban tartósan és általában nem követik.<sup>11</sup> Az 1848 előtti törvények nagy része pl. így módon veszítette hatályát.<sup>12</sup> Nem vitás, hogy egy ilyen helyzet ma is érintheti az adott jogszabály tartalmi értelemben vett érvényességét, hiszen a jogszabály ténylegesen nem érvényesül. Egy stabil, jogbiztonság követelményére épülő jogrendszerben azonban már nem lehet elismerni, hogy a jogszabály nem követése meg is szüntetné a jogszabály hatályát. Csupán arról van szó, hogy a jogszabályt nem tartják meg, illetve nem hajtják végre. A törvényesség szenved sérelmet. Ilyen szempontból tehát komoly fenntartásokkal kell fogadni azt a hatályos jogszabály-összeállításokban is valójában elkerülhetetlenül, de sokszor alaptalanul követett megoldást, hogy valamely jogszabályt, vagy jogszabályhelyt azért nem közlik, mert az – úgymond – "idejétmúlt rendelkezést tartalmaz", "aktualitását veszítette".

<sup>9</sup> Ld. pl.: Magyar Jogi Lexikon. VI. kötet. Szerk.: Dr. Márkus Dezső. Pallas Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság, Budapest, 1907. 636. és köv. p.

<sup>10</sup> Ld. erről: *Peschka* Vilmos: A derogáló jogszabály. Állam- és Jogtudomány. 1992/1–4.sz. 14. és köv. p.

<sup>11</sup> Ld.: u.o. 17.p.

<sup>12</sup> Ld.: Magyar Jogi Lexikon. II. kötet. I. h. 1899. 882. p.

### III.

A jogszabály időbeli hatályától eltérhet a *jogszabály alkalmazásának lehetősége*. Az igaz, hogy a fő szabály szerint a jogszabályt alkalmazni kell a hatályba lépésétől a hatályának megszűntéig a konkrét esetekben. Mindamellet vannak ez alól különböző kivételek.

1. Vannak esetek, amikor a *hatályos jogszabály nem alkalmazható*. Csak néhány példát említve, egyebek között nem alkalmazható a jogszabály végrehajtási jogszabály kiadása nélkül, amennyiben ez – mindenekelőtt egy kötelező jellegű felhatalmazás következtében – a jogszabály végrehajtásához elengedhetetlenül szükséges. (Ha a végrehajtási jogszabály kibocsátására felhatalmazott jogalkotó szerv a végrehajtási jogszabály kiadását elmulasztja és ezzel alkotmányellenességet idéz elő, akkor az Alkotmánybíróság hivatalból, illetőleg bárki indítványára – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére.) Nyilvánvaló, hogy nem alkalmazható a jogszabály addig, amíg nem teremtdőnek meg a végrehajtás jogszabályba foglalt előfeltételei. (Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény pl. 1993. június 22-én hatályba lépett, de általában nem lehetett addig alkalmazni, amíg a biztost az Országgyűlés 1995. június 30-án meg nem választotta.) Nem alkalmazható a jogszabály akkor sem, ha az Alkotmánybíróság határozata az alkotmányellenes jogszabályt esetleg csak pro futuro helyezi hatályon kívül, mindamellet kimondja egy folyamatban lévő konkrét ügyben való alkalmazhatatlanságát. [Ld. pl. a 32/1990. (XII. 22.) AB határozatot.] Ezen kívül a jogszabály hatályba lépése (vagy kihirdetése) előtti jogi tények, illetve jogi helyzetek értékelése során a konkrét ügyekben a jogalkalmazó szervek nagyrészt nem a jogalkalmazás, hanem csak a jogi tények vagy jogi helyzetek idején hatályban lévő jogszabályokat alkalmazhatják. De ez már átvezet a kivételek másik fő csoportjához.

2. Éspedig vannak esetek, amikor a *jogszabály a jogalkalmazás idején- már nincs hatályban, mégis az alkalmazandó*. Ennek legnyilvánvalóbb esete, hogy a Btk. 2. §-a szerint a bűncselekményt az elkövetés idején hatályban lévő törvény szerint kell elbírálni. (Ez alól csak az a kivétel, hogy ha a cselekmény elbírálásakor hatályban lévő új büntető törvény szerint a cselekmény már nem bűncselekmény, vagy enyhébben bírálandó el, akkor az új törvényt kell alkalmazni.) De ehhez hasonló általános követelmény az is, hogy valamely magatartás jogszerűségét, illetve jogellenességét a jogalkalmazás során a magatartás idején hatályban lévő (vagy kihirdetett) jogszabályok szerint bírálják el. Valamely jogi tény jogviszonyokat keletkeztető, módosító, megszüntető hatását – ha időközben változás volt – nem a jogalkalmazás, hanem a jogi tény bekövetkezése idején hatályban lévő jogszabályok alapján ítélik meg. (Kézenfekvő példa, hogy valamely személy állampolgárságának keletkezését, illetve megszűnését mindig azok szerint a jogszabályok szerint kell megítélni, amelyek az állampolgárságra általában, vagy esetleg ható jogi tények – születés, házasságkötés, időmulás, stb. – idején hatályban voltak.) Ezeken túl a folyamatos jogviszonyokban az új jogszabály hatályba lépése (vagy kihirdetése) előtti jogi helyzetekre – különösen, ha a jogviszonyokban szereplő jogalanyok kötelességeiről van szó – általában nem az új, hanem a korábban hatályban lévő jogszabályokat alkalmazzák.

3. Lehetnek végül olyan esetek, amikor a jogszabályt alkalmazni kell a hatályba lépése előtt bekövetkezett jogi tények, lezárt jogi helyzetek, illetve korábban keletkezett folyamatos jogviszonyok múltbeli, vagy jövőbeni megítélésére is. Általában ilyen esetekben beszélnek *visszaható, vagy visszamenőleges hatályú jogalkalmazásról* (jogszabályalkotásról).

a) A visszaható hatályú jogalkalmazás lehetősége nyilvánvalóan sérti a jogbiztonságot, hiszen főleg a jogszabály kihirdetését megelőző időre való alkalmazhatóság esetén senki sem tud magatartásának következményeivel számolni, de ellentmondásban van a jogi felelősség intézményével is, ami arra alapoz, hogy a jogszabályt a kérdéses időpontban mindenki ismeri. Ezért nem meglepő, hogy a polgári átalakulás menetében<sup>13</sup> az önkény megelőzése érdekében már az első kartális alkotmányok is deklarálták a visszaható hatályú jogszabályalkotás tilalmát. Az USA 1787. évi Alkotmánya I. cikkelyének 9. és 10. szakaszai pl. megtiltották az "ex post facto" törvények kiadását. (Még akkor is, ha a precedensjog-rendszer továbbra is eleve tartalmazhatott bizonyos "visszaható hatályú" elemeket<sup>14</sup>). Az európai kontinensen Franciaországban Az ember és a polgár jogainak 1789. évi Deklarációja büntető ügyekben (8. cikkely), később az 1795. évi Alkotmány részét képező Deklaráció pedig büntető és polgári ügyekben egyaránt rögzítette a visszaható hatályú törvények tilalmát (14. cikkely). Mindjárt hozzá kell tenni azonban, hogy rövidesen, az USA-ban pl. már 1798-tól (a Legfelsőbb Bíróság előtt) vitatott volt,<sup>15</sup> hogy általános, vagy pedig csak a büntető ügyekben alkalmazott tilalomról lehet-e szó? A későbbi alkotmányfejlődésben, alapvető ágazati kódexekben, jogalkotási törvényekben és főleg az emberi jogokról szóló nemzetközi dokumentumokban is többé-kevésbé rendszeresen megjelent azután a visszaható hatályú jogszabályalkotás tilalma. Az nagyjából egyértelművé vált, hogy a csak "jogosítást" tartalmazó visszaható jogszabályok kiadásának nem lehet komolyabb akadálya. Mindamellet abban már nem lett egységes a hozzáállás, hogy a kötelezést, jogmegvonást tartalmazó visszaható hatályú jogszabályalkotás tilalma a büntető ügyeken kívül kiterjed-e és milyen körben más ügyekre, és ezzel együtt abban sem, hogy azt csak a befejezett jogi tények, lezárt jogi helyzetek, vagy pedig a korábban keletkezett, de még folyamatos jogviszonyok megítélése tekintetében is irányadónak kell-e tekinteni?

b) Nem kétséges, hogy eltérő lehet a visszaható hatályú jogszabályalkotás értékelése különösen aszerint, hogy az "retroaktív", "quasi-retroaktív", vagy "retrospektív" természetű.<sup>16</sup>

A visszaható hatályú jogszabályalkotást legkevésbé a jogszabály hatályba lépése előtt befejezett jogi tények, lezárt jogi helyzetek megítélése tekintetében tolerálják. A különböző jogrendszerekben mindenekelőtt azt tiltják, hogy egy cselekményt később hatályba lépett törvény alapján tekintsenek bűncselekménynek, illetve súlyosabban büntessenek. Ezt jól mutatja a tilalmat lényegében magában foglaló "nullum crimen, nulla poena sine lege" elveinek általános elfogadottsága is. Ha az alkotmányos tilalom

<sup>13</sup> A korábbi időkből ld. erről Magyarországon pl. *Werbőczy* Hármaskönyvét (Második rész, 2. cím).

<sup>14</sup> Csak megjegyezzük, hogy lehetnek ilyen elemei a később kiadott jogszabályértelmező normáknak is.

<sup>15</sup> Ld.: Laurence H. *Tribe*: American Constitutional Law. Second Edition. The Foundation Press, Inc., Mineola, New York, 1988. 632. és köv. p.

<sup>16</sup> Erről a megkülönböztetésről ld.: Franck *Moderne*: Rapport de synthèse. (Table ronde. Le principe de non rétroactivité des lois.) Annuaire international de justice constitutionnelle. 1990. 437. p.

nem is általános (mint pl. a ma is hatályos 1814. évi norvég Alkotmány 97. cikkelyében), a visszaható hatályú jogszabályalkotás megengedhetetlensége sok esetben külön hangsúlyozott továbbá az igazgatási büntetőjogban, az igazgatási és pénzügyi jogi szankciók alkalmazása tekintetében, valamint akkor, amikor az az alapvető jogok sérelmét okozná.

Nem vitásan visszaható hatályú (quasi-retroaktív) jogszabályalkotásról van szó akkor is, amikor a jogszabályt a hatályba lépése előtt keletkezett, de még folyamatos jogviszonyban a hatályba lépése előtti jogi helyzetre alkalmazzák. Ebben a tekintetben általában valamivel enyhébb a visszaható hatályú jogszabályalkotással szembeni ellenállás. Sőt bizonyos jogviszonyok sajátosságaira figyelemmel elméletileg is megfogalmazódtak olyan felfogások, hogy a múltra nézve is indokolt az új jogszabályt alkalmazni, hiszen ezekben hosszabb ideig nem kívánatos a két "jogrendszer" együttélése.<sup>17</sup>

Külön kérdés azután, hogy a korábban keletkezett folyamatos jogviszonyokban az új jogszabály hatályba lépésétől kezdődően a jövőre nézve az új jogszabályt lehet-e alkalmazni, illetve az új jogszabály alkalmazhatóságának vannak-e korlátai? Az mondható, hogy ilyen értelemben általában már nem ismerik el a visszaható hatályú jogszabályalkotás tilalmát, vagy ahol az alkotmányos tilalom abszolútnak tűnik, a bíróságok ezt szűkítően magyarázzák. Norvégiában pl. abból kiindulva, hogy az abszolút tilalom lehetetlenné tenné a létező jogviszonyokba történő bármilyen szabályozó jellegű állami beavatkozást, a változó társadalmi feltételekhez való igazodást.<sup>18</sup> Ugyanakkor elismerve azt is, hogy a beavatkozásnak lehetnek különböző korlátai.

c) A hazai megoldás kiindulópontja a jogalkotásról szóló törvény 12. §-ának (2) bekezdése, amely kimondja, hogy: a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Az Alkotmánybíróság 34/1991. (VI. 15.) AB határozata ezt a szabályt "alkotmányos jellegű" szabályként értékelte, amelynek megtartása az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megállapított jogállamisághoz szervesen kapcsolódó jogbiztonság elvének érvényesülése érdekében elengedhetetlenül szükséges. A szabály megköveteli általában a lezárt, mindenekelőtt büntetőjogi szabályozás alá tartozó viszonyok érintetlenül hagyását [11/1992. (III. 5.) AB határozat], továbbá az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint azt is, hogy a jogszabályt a hatályba lépése (vagy kihirdetése) előtt keletkezett, de még folyamatos jogviszonyokban a múltra (hatályba lépést megelőző időre) nézve ne alkalmazzák.

A jövőre nézve viszont már nem kizárt a folyamatos jogviszonyokba jogszabállyal történő beavatkozás. Azt, hogy a jogállamisághoz hozzá tartozó "szerzett jogok" tiszteletben tartására is figyelemmel [62/1993. (XI. 29.) AB határozat] a beavatkozás feltételei alkotmányosan fennállnak-e, illetve milyen korlátok mellett, adott esetekben az Alkotmánybíróság jogosult eldönteni [32/1991. (VI. 6.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság eddigi határozataiban már kezdenek is kirajzolódni a beavatkozás különböző korlátai. Pl. a beavatkozás még a polgári jogi szerződéses viszonyokba sem

---

<sup>17</sup> Ld. erről: Ernst Forsthoff: *Traité de droit administratif allemand*. Traduit par Michel Fromont. Établissements Émile Bruylant, Bruxelles, 1969. 247. p.

<sup>18</sup> Ld. : Mads T. Andenaes and Ingeborg Wilberg: *The Constitution of Norway. A Commentary*. Universitetsforlaget As, Oslo – Bergen – Stavanger – Tromsø, 1987. 117. és köv. p.

kizárt, de csak akkor, ha az kivételes, mindenekelőtt azért történik, mert a felektől független külső körülmények – előre ki nem számítható módon – olyan mértékben megváltoztak, hogy a jogviszonyok változatlan tartalommal való fenntartása elviselhetetlenné válna adott esetben az állam (az állami költségvetés) számára [32/1991. (VI. 6.) AB határozat]. Az adójogi viszonyokba való beavatkozás korlátja, hogy hosszabb felkészülési idő nélkül a módosítás hatálya általában nem terjedhet ki azokra a természetes és jogi személyekre, akik (amelyek) az állami garanciában (adókedvezményben) bízva a módosítás hatályba lépése előtt kezdtek hozzá a kedvezményezett tevékenységhez [9/1994. (II. 25.) AB határozat]. Utóbb pedig a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény alkotmányossági vizsgálata során az Alkotmánybíróság pl. úgy foglalt állást, hogy a szociális ellátási rendszerben a szolgáltatásokat és a hozzájuk fűződő várományokat sem lehet sem alkotmányosan megfelelő indok nélkül, sem pedig egyik napról a másikra – megfelelő felkészülési idő nélkül – lényegesen megváltoztatni. Az átmenet nélküli változashoz különös indok szükséges. A várományok annál nagyobb védelmet élveznek, minél közelebb állnak a "beteljesedéshez", vagyis a szolgáltatásra való alanyi jog megnyíltához. A már élvezett, megszerzett szolgáltatás még inkább védendő [43/1995. (VI. 30.) AB határozat].

## ATTILA RÁCZ

### THE BINDING FORCE OF LAWS, THEIR VALIDITY, THE DURATION OF VALIDITY AND THEIR APPLICATION

#### (Summary)

Legal regulations are enacted for the sake of regulating general rules of behaviour within the society. The laws within the state authority are binding for everybody and can be enforced by public force.

The general and direct binding force of law implies in the basic characteristics of legal norms. In the Hungarian legal system only those norms are considered as a law which have this kind of binding force.

The binding force of the laws according to their "endurance" and the phase of duration of their validity could be different. With regard to the above mentioned consideration this study deals with the time limitation of the binding force of laws, their applicability and their duration of validity.



## "Évenkénti országgyűlést Pesten"

(Az 1848:IV. tc. létrejötte)

1. Az 1848. április 11-én kihirdetett törvénycikkek közül kettő érintette közvetlenül magát az országgyűlést: a *IV. tc.*, amely fönntartva eddigi, két táblára – immáron: házra – való tagolását amellet, hogy a címben idézett nemzeti követelésnek megfelelt, egyebek mellett ezek belserveszeretét s a királynak a vele kapcsolatos jogait is rendezte, valamint az *V. tc.*, amely az alsótáblának – teljesebb nevén: a karok és rendek táblájának – népképviseleti alapra való helyezését, a választójogot és a szorosán vett választási rendszert – a követ- (képviselő-) választások szerzetét és eljárását – szabályozta. Mellettük a független felelős minisztériumról szóló *III. tc.* tartalmazott még több, az országgyűlést érintő rendelkezést. Mindezen törvénycikkeket – s szinte valamennyit 1848. áprilisi (történeti) alkotmányunk cikkelyei közül – az azóta eltelt közel másfél évszázad közjogi, politikai, történeti és alkotmánytörténeti irodalma többé-kevésbé érintette, sőt földolgozta, magának az 1848-i alkotmány egészének genézisét azonban nem adta. Károlyi Árpád 1936-ban megjelent – magvas tanulmányból és okirattárból álló – forráskiadványában sem foglalkozott többel, mint e törvény meghozatalának utolsó előtti szakaszával: a törvénycikkekkel kapcsolatban az udvar szervei – a magyar királyi kancellária országgyűlési bizottsága, valamint a *Staatskonferenz* (államkonferencia) – előtti megvitatásával és a királyi elhatározatok megszüntetési körülményeinek taglalásával.<sup>1</sup>

Magam e törvénycikkek közül korábban az 1848:V. tc., az országgyűlési népképviseleti törvény gyakorlatával foglalkozván, egy alkalmi előadásra szánt tanulmányom<sup>2</sup> írásakor, tavaly határoztam el, hogy sorra veszem s megírom a többi létrejöttét is. Így jutottam el – a sorrendben eggyel visszalépve – az 1848:IV. tc.-hez is, amely egyik sokat hivatkozott cikkelye ugyan 1848. évi pozsonyi törvénykönyvünknek, mégis létrejöttével Károlyi Árpád művének megjelenése – immáron tehát hatvan esztendő – óta senki nem foglalkozott.

<sup>1</sup> Károlyi Árpád: Az 1848-diki pozsonyi törvénycikkek az udvar előtt. Bp. 1936.

<sup>2</sup> Ruszoly József: Az országgyűlési népképviselet bevezetése Magyarországon (Az 1848:V.tc. létrejötte). Társadalomtörténeti tanulmányok. Szerk. Fazekas Csaba. Miskolc, 1996. (Studia Miskolcinsia 2.) 277-299.

## I.

2. Az évenkénti országgyűlés iránti igény Kossuth Lajosnak az alkotmányos átalakulást elindító 1848. március 3-ai felirati javaslatában annak ellenére nem kapott helyet, hogy korábbi ellenzéki programokban már szerepelt. A pesti Ellenzéki Kör március 8-ai ülésének megbízása alapján az országgyűlés szerkezeti átalakításával korábban is foglalkozó Irinyi József<sup>3</sup> által 11-én megfogalmazott *Mit kíván a magyar nemzet* – a március 15-ével méltán elhíresült "tizenkét pontban" – viszont már 3. pontként ez állt: *Évenkénti országgyűlést Pesten*.<sup>4</sup>

A Pestre való költözés korábban is foglalkoztatta a rendeket; az alsótábla 1844. november 11-én a Pesten építendő országház tervének elkészítéséről határozott is.<sup>5</sup>

3. Az 1848:IV. tc. alapját képező, eredetileg 13 szakaszt számláló *Az országgyűlés évenkénti üléseiről* c. javaslatot Szemere Bertalan fogalmazta, és ő is adta elő a karok és rendek táblájának, az alsótáblának 1848. március 20-ai délelőtti kerületi ülésén. Ezt nem csupán a Pesti Hírlap igazolja, amely részletesebb tudósításában kifejezetten a "Szemere B. által kidolgozott" törvényjavaslatról szól,<sup>6</sup> hanem a javaslatot tartalmazó 143. sz. *alsótáblai röpirvnek* a levéltári példánya,<sup>7</sup> amelyen a javítások és betoldások egyetlen kivétellel a belügyminiszter kezévonásait őrzik. Amennyiben hihetünk a Pesti Hírlapnak – más forrásunk ugyanis erről nincs – e kerületi ülésen – a javaslat egészét nem vitatva – a követek több módosítást és kiegészítést tettek. Így különösen Kende Zsigmond (Szatmár vm.) figyelmeztetése nyomán Kossuth Lajos (Pest vm.) javaslatára két új szakasz is bekerült az országgyűlés fősloszlatásáról (5., 6. §§).<sup>8</sup>

A javaslat, amely utóbb az irományok között a 68. számot nyerte, vita nélkül ment át az alsótábla aznapi, tehát 1848. március 20-ai – délután 1 órakor kezdődött – országos ülésén is, ahol megint Kossuth Lajos toldott be egy fordulatot éppen a tőle származó 5. §-ba, amely így arról is rendelkezett, hogy a király által időnek előtte fősloszlott országgyűlést az uralkodó – új választást rendelve – három hónapon belül köteles összehívni. Ezen kívül Paál János (Sopron vm.) javaslatára került egy kis betoldás a zárszamadásról a 9. §-ba, s az izenettel ellátott javaslatot Ghyczy Kálmán nádori ítélőmester már vihetette is a felsőtáblára.<sup>9</sup>

A felsőtábla – miként a szakaszonkénti tárgyalások bemutatásából látni fogjuk – két ülésében: 1848. március 21-én és 22-én hosszasan és mélyrehatóan vitatta a javaslatot, s a második vitanapon megfogalmazott válaszenetében jelentős módosításokat javasolt az alsótáblának. A vitában a liberális intézményi átalakítás szükségszerűségének igényébe jócskán keveredtek konzervatív fönntartások is, noha – a

<sup>3</sup> Irinyi József: Az országgyűlés rendezéséről. Pest, 1847.

<sup>4</sup> Spira György: Polgári forradalom (1848-1849)= Magyarország története 1848-1890. Szerk. Kovács Endre és Katus László. Bp., 1979. 1:70-71. /Magyarország története tíz kötetben, 6/1./

<sup>5</sup> Jelentés a Pesten építendő országház terve tárgyában. Olgy. 1847/48:242. sz. röpirv

<sup>6</sup> Pesti Hírlap, 1848. márc. 26.

<sup>7</sup> Magyar Országos Levéltár [OL] Diacta anni 1847/48: C. 66. E 143. sz. röpirv az Országgyűlési Könyvtár állományában lévő Országgyűlési Irtagyűjtemény II. kötetében más kéztől eredő, egyébként azonos szövegű javításokat tartalmaz. Javított nyomása a 149. sz. röpirv [Olgy. 1847/48], utóbb: Ol 1847/48:68, 85-86.

<sup>8</sup> Pesti Hírlap, 1848. márc. 23., 26. Az utóbbi bővebb tudósítást ad Részletei a mart. 20-ki ülésnek címmel.

<sup>9</sup> AN 1847/48: 171-[172.] (tévesen: 180.)



szabadelvű főrendeknek köszönhetően – ez utóbbiak a módosításokban már nem tükröződtek. Különösen jelentős és eredményes vita folyt az évenkénti országgyűlés tartamáról, az időközi törvényszentesítésről, az időelőtti házfelosztásról, a tisztségviselőkről, valamint a rakoncátlankodó hallgatóság hathatós megfékezéséről.<sup>10</sup>

Az 1848. március 22-én délután 1 órakor szakaszonként fölolvastott és elfogadott válaszizenetet Ghyczy Kálmán nádori ítélőmester azonnal vihette is át az alsótáblára, ahol is felolvastatván az országos ülés még aznap kiadhatta döntés előkészítésre a kerületi ülésnek.<sup>11</sup> Bár a tudósítás nem részletezi, föltehetően ez a főrendi válaszizenet is ott volt azok között, amelyek 1848. március 26-án délután 5 órakor tárgyaltattak a kerületi ülésen, s Hubay József országbírói ítélőmester előterjesztésében észrevétel nélkül még aznap az országos ülés is elfogadta. Az alsótábla második izenete a főrendi módosításokat elfogadta (1., 2., 5. §§), vagy legalábbis nem ellenezte (6., 14. §). Egyedül a 13. § változtatásába nem egyezett bele, nem tartván lehetségesnek titkos ülésen határozatok hozatalát.<sup>12</sup>

Ezután már a főrendek sem vitakoztak sokat, hanem 1848. március 27-i déli ülésükön – gr. Teleki Domokos és gr. Károlyi Lajos pártolása mellett – hozzájárultak a Ghyczy Kálmán közvetítette második alsótáblai izenethez.<sup>13</sup> Az alsótábla 1848. március 30-ai déli ülésén vette tudomásul ezt és az időközben megfogalmazott feliratot, melyet mind a főrendek, mind a két tábla tagjainak részvételével megtartott elegyes ülés még ezen a napon tudomásul vettek.<sup>14</sup>

A rendek által fölterjesztett felirathoz csatolt törvényjavaslatról (226. sz. röpv), mely utóbb az irományok között a 138. számot kapta,<sup>15</sup> a Bécsben székelő magyar királyi kancellária diétális bizottsága másnap, tehát 1848. március 31-én már el is készítette általában egyetértő, mégis lényeges módosításokat tevő, így a Pesten való országgyűlést csak rendszerint ("in Regel"), ám nem föltétlenül előíró észrevételét. Előadmánya (Vortrag) 1848. április 1-jén jutott a nagyon is konzervatív szellemiségű tagokból álló Állami Konferencia (Staatskonferenz) elé. Köztük volt pl. gr. Cziráky Antal "régii állam- és konferenciaminiszter, s méltán híres öreg magyar jogász, amely igaz magyar érzésű, annyira a régi világ embere volt". Az államkonferencia tagjai egyetértettek ugyan az előterjesztés fönntartásaival, sőt azon keseregtek, hogy a javaslat mennyire megnyirbálja a királynak a rendi korban megszokott, az országgyűlést és törvényhozást illető jogait (*iura maiestatica quo ad comitia et legislationem*), Somsich fölvetésére mégis elálltak a módosításoktól. "A döntést azonban – írja Károlyi – fölborította Somsichnak az a kérdése: mi lesz, ha mint biztosra vehető, az országgyűlés nem fogadja el a módosítást? Tanácsos-e a fölséget ily alárendelt kérdésnél [1. §] abba a helyzetbe hozni, hogy engedni legyen kénytelen? Ez hatott, s az Állami Konferencia Szögyény beleegyezésével érintetlenül hagyta a megcibált 1. §-t." S tegyük hozzá: az egész javaslatot. V. Ferdinánd király másnap, 1848. április 2-án elfogadva a rendek által előterjesztett törvényjavaslatot utasítást adott az országgyűlésnek küldhető elhatározás

<sup>10</sup> FN 1847/48:359-381.; OL Diaeta anni 1847/48:C. 66.a)

<sup>11</sup> Pesti Hírlap, 1848. márc. 25. AN 1847/48:183.; Olgy. 1847/48:173. sz. röpv; OI 1847/48:78, 95-96.

<sup>12</sup> Pesti Hírlap, 1848. márc. 29., 31.; OL Diaeta anni 1847/48:C. 66.b) (207. sz. röpv); AN 1847/48:195.; Olgy.:207. sz. röpv; OI 1847/48:118, 119.

<sup>13</sup> FN 1847/48: 440.; Pesti Hírlap, 1848. ápr. 2.

<sup>14</sup> OL Dieta anni 1847/48: C. 66. c); Pesti Hírlap, 1848. ápr. 4.; AN 1847/48:209.; Olgy. 1847/48:226. és 240. sz. röpv (az utóbbi a felírás); OI 1847/48:138, 128-129.

<sup>15</sup> OL Dieta anni 1847/48: C. 66. c), melléklet.

(Resolution) megszövegezésére.<sup>16</sup> Ez 7009/409. udvari kancellári számon a szokásos leirati formapapíron még aznap megtörtént, emígyen:

A Karok és Rendek által m. hó 30-án, – az országgyűlésnek évenként Pesten leendő tartása irányt – felterjesztett törvényjavaslatot Ő csász.kir. Felsége kegyelmesen jóváhagyni méltóztatott. Egyébiránt Ő császári és apostoli királyi felsége az országos Karok és Rendek császári királyi kegyelmével kegyelmesen s állandóan hajlandó marad.

Bécs, Szentgyörgyhó 2-án 1848.

Ő császári és apostoli királyi Felsége által:  
Zsedényi Eduárd<sup>17</sup>

E jóváhagyó királyi válasz a két tábla másnapi, azaz 1848. április 3-án déli elegyes ülésén olvastatott föl.<sup>18</sup> Maga az 1848:IV. tc. – a többi törvénycikkellyel együtt – az országgyűlés elegyes ülésén 1848. április 11-én nyert kihirdetést.<sup>19</sup>

## II.

4. A Szemere Bertalan szövegezte törvényjavaslat első szakaszának két bekezdése eredeti szövegezésében így hangzott:

1. §. Az országgyűlés jövődöben évenként, és pedig Pesten tartja üléseit, és a mennyire a körülmények engedik, az évenkénti ülésekre az ország Rendeit Ő Felsége mindig a téli hónapokban hívandja össze.

Az évenkénti ülések megtartása között hat hónapnál hosszabb idő közbe nem eshetik.

A szakasz – egyszersmind az egész törvénycikk – lényegét: az országgyűlés (1) évenkénti és (2) Pesten tartandó üléseit a diétán alig vitatta valaki. A főrendi táblán is egyedül Ocskay Antal kassai megyéspüspök hangoztatta: "az évenkénti országgyűlés iránt valamint a múlt [1843/44-i], úgy a jelen országgyűlésen nyilvánított azon meggyőződése, hogy az országgyűlés évenként ne tartassék, nem változott". Ám indítványt a javaslat elvetésére maga sem tett, nem is tehetett, hiszen a független felelős minisztériumról szóló, utóbbi számozás szerinti 1848:III. tc. amúgy is tartalmazta már, hogy a kormány évente köteles az országgyűlés elé tejesztetni a költségvetést. Ez pedig megkövetelte az országgyűlés évente való összehívását. Az országgyűlés ülés helye, a reformkorban az ország valóságos gazdasági és kulturális fővárosává emelkedett Pest is kevésbé volt vitatható. Gr. Pálffy Mór – ha bizonytalanul is – mégis megkísérelte Buda bevonását. "Talán – vetette föl óvatosan – azt lehetne mondani: Budapesten tartja az országgyűlés jövődöben évi üléseit." Gr. Teleki Domokos viszont Budapesten csakis Pestet volt hajlandó érteni. Mint monda: "én a mostani körülmények között nem is kívánom feltenni, hogy másutt lehessen mint Pesten országgyűlést tartani, ez fontosabb kérdés, mintsem első tekintetre látszik; Budapestnek a törvénybe beigtatása által sok aggodalom gerjesztetnék". Br. Perényi Zsigmond erre az aggodalomra feleve ezt kívánta

<sup>16</sup> Károlyi im. 101-104.; 15., 250-255. Az utóbbi idézet: 103., vö. 254.

<sup>17</sup> OL Diaeta anni 1847/48:A.8.; Olg. 1847/48:262. sz. röpv; OI 1847/48:166.; 154., vö. Károlyi, 255.

<sup>18</sup> Pesti Hirlap, 1848. ápr. 6.; AN 1847/48:213.

<sup>19</sup> AN 1847/48:238.; OI 1847/48:237, 204-205.

beiktatni: történhet az országgyűlés "Pesten és Budán is; az üléseket azonban minden esetre Pesten kívánnám tartani". Ez csakis úgy értelmezhető – miként 1861-ben majd meg is történik –, hogy a király összehívhatja ugyan az országgyűlést a székvárosba, Budára is, ám az üléseit csakis a fővárosban: Pesten tarthatja meg. Gr. Zichy Ferenc főajtónállómester még megkísérelte ugyan Budapest – közjogilag: Buda és Pest szabad királyi városok – együttes beiktatását azzal, hogy a pesti tanács – miként 1843/44-ben – amúgy sem tudna megfelelő tanácskozási termet rendelkezésre bocsájtani, ám ezt az érvet a főrendek lehurrogták (*"felkiáltások: ez nem a mi dolgunk"*).

Az évenkénti országgyűlés – pontosabban: évenkénti ülősszakának – az összehívási ideje, ennek tartama, valamint két országgyűlést egymástól elválasztó 6 hónapi időköz már nagyobb vitára vezetett. Gr. Batthyány Kázmér a szöveget úgy értelmezte, hogy a téli országgyűlés (országgyűlési ülősszak!) csupán a minimális követelmény, egyébként pedig "lehetnek [...] olyan körülmények is, melyek szükségessé teszik, hogy az országgyűlés többször, s egyébkor is hívassék össze, akár téli, akár nyári hónapokban kellene [lehetne!] az országgyűlést egybehívni".

Gr. Szécheny Antal a téli hónapokat vitatva hangoztatta: "a törvényhozást össze kell hívni mindannyiszor, valahányszor az ország ügyei azt kívánják, akár téli, akár nyári hónapok lesznek". Lonovics József csanádi megyéspüspök "a téli hónapokra" (és nem:-ban!) kívánta az országgyűlést.

Gr. Teleki Domokos ragaszkodott az évenként csupán *egyszeri* országgyűléshez (ülősszakhoz!), mert – mint mondta – "egyébiránt méltányolom azoknak buzgalmát, kik miután ritkán tartattak országgyűlést, most sok országgyűlést kívánnak tartani, de gondolják meg, hogy a most alakulandó és szilárdulandó kormánynak az ilyen sok és hosszú országgyűlés érdekében nincs, és egy évben két országgyűlés nem volna kívánatos".

Hosszadalmas vita alakult ki a második bekezdés körül is, amely legfeljebb hat hónapot engedett volna két országgyűlés (országgyűlési ülősszak!) között. Ezt gr. Andrássy György Sáros vármegyei főispán ki is akarta hagyni, hiszen eleve hathónapos ülősszakot föltételezett, ha viszont az csupán két-három hónapig tartana – érvelt –, akkor ugyanazon évben két országgyűlés lenne, ha pedig hat hónapnál tovább tartana, akkor "az egyik országgyűlés összejönne a másikkal" (!?), márpedig sem a rendek, sem a főrendek nem kívánnak holmi "gesetzgebungs commissiót felállítani". Többen – gr. Szécheny Antal, Ocskay Antal, Majálth György országbíró, Lonovics József – támogatták a hathavi időköz törlését, míg mások – id. gr. Eszterházy Mihály, gr. Teleki Domokos, gr. Batthyány Kázmér, br. Jeszenák János – kitartottak az eredeti szerkezet mellett. Mint Jeszenák hangsúlyozta: "Angolhonban is ki van a 6 hónap mondva".

A főrendi izenet némileg áttulizálta az 1. §. első bekezdését, emígyen:

1. §. Az országgyűlés jövendőben évenként, és pedig Pesten tartandván üléseit, az évenkénti ülésre az orsz. Rendeit Ő Felsőge minden évben, s a mennyire a körülmények engedik, a téli hónapokban hivandja össze.

A második bekezdés kihagyására a vitában kialakult, az elnöklő István nádor által többséginek kimondott álláspont indokolta. Az "1. §-nak második részét – hangzott a főrendi izenet –, mely az évenkénti ülések között közbe eső időnek meghatározásáról szolt, Ő cs.k. Főlsége s a mélt. Fő RR annál fogva kihagyni kívánják, mivel azon esetre, ha valamely évi ülés hat hónapnál rövidebb idő alatt rekesztetnék be, s a

következő ülést hat hónap múlva már ismét összehívni kellene, egy évben nem egy, hanem két ülés tartatnék, s a mint ez a t. kk. és rr.-nek nincs szándékában, úgy más részről arra nézve, hogy minden évben multhatatlanul ülés tartassék, annak határozott kimondása: hogy az ország Rendei az ülésre össze hivathassanak, elégséges".

Az 1. §-nak alsótábla által is elfogadott fenti szövegezésében az *évente (jährlich)* összehívandó országgyűlés a kancelláriai bizottságnak sem szűrt szemet. Annál is inkább, mert a már elfogadott miniszteriális rendszerről szóló törvényjavaslat (a leendő 1848:III. tc.) említett 34. (37.) §-ában a *költségvetés* kapcsán már tartalmazott vonatkozó utalást. Az országgyűlés *helyét* illetően – az 1536:XXI. tc.-re való hivatkozással, amely a királyt ruházta föl az országgyűlés helyének és idejének kihirdetésével – Pestet csupán "szabály szerint" (*in Regel*) határozta volna meg, mely alól kivétel lehetett volna.

Az 1848. április 1-jei államkonferenciái előterjesztés annak előrebocsátásával, hogy e törvényjavaslat más népképviselői rendszerű államok (*Repräsentatif-Staaten*) főnnálló berendezkedését ismeri el (veszi át), miáltal a magyar alkotmánynak a 800 (!) éve főnnálló rendi formája (*ständische Form*) definitív módon feláldoztatik s a képviselői (*repräsentative*) rendszer az országban anélkül, hogy elő lenne készítve, bevezetetik.

Hogy a jövőben évenkénti országgyűlést (*jährliche Landtage*) kell tartani, azt a már elfogadott leendő 1848:III. tc. 34. (37.) §-ával adotttnak vette az előadó. Az országgyűlés *helyének* egyszer s mindenkorra (*ein für allemal*) való törvényi rögzítését viszont azon királyi jog megsértésének tartotta, amely szerint a király a körülményeknek megfelelően maga jelölheti ki az országgyűlés megfelelő helyét. Etekintetben mitsem bizonyít, hogy az országgyűlések általában a fővárosokban (*in den Hauptstädten*) szoktak lenni, mivel – más országokban – az uralkodók is ott székelnek. Magyarországon ellenben immáron 300 éve Pozsonyban és más országgyűlési helyeken szoktak ülésezni az országgyűlések, melyek így fő- és székváros (Bécs) *közelében* tartatnak. Mindezen okokból elfogadták a kancelláriai bizottság javaslatát, hogy Pest csak rendszerinti országgyűlési ülési helynek tekintessék. Mivel gr. Somsich királyi tanácsos mégis az eredeti szöveg főntartása mellett érvelt azon hivatkozással, hogy a királynak is kellemetlen lehetne, ha a rendek e megszorítást mégsem fogadnák el. Szógyény alkancellár is erre hajlott, maradt az eredeti szövegezés: egyedül *Pest* lett az országgyűlés helye.

5. A rendi alkotmány szerint egy országgyűlésen elfogadott törvénycikkeket általában egyetlen alkalommal, a diéta végén szokta volt a király egyeséges *decretum*ként szentesíteni és kihirdetni. Ettől ugyan olykor eltértek, ám ez is csak azt jelentette, hogy legfeljebb két alkalommal – az országgyűlés folyamának egy lezárt szakaszában és a fölloszlatást megelőzőleg – történt meg a szankcionálás és publikáció. E rendi kööttségből eredő szakaszosságot föloldandó, a folyamatos törvényhozást elősegítendő fogalmaztatott meg a következő szakasz.

2. §. A hozott törvények jövődöben mind az évi ülés alatt, mind az ülés végével meg fognak Ő Felsége által erősít[et]etni.

E többértelműen fogalmazott szakaszt is hevesen vitatták a főrendek. Lonovics József elsősorban azért hibáztatta, mert a *szentesítés* helyett a szintelen *megegerősítést* használta. Azt is kifogásolta, hogy nem esik szó a király *vétőjéről*.

Mások a kihirdetés említésének elmaradását hiányolták, gr. Szécheny Antal hivatkozva az 1843/44. évi országgyűlésen történt különös ikenetben való megállapodásra (!), amely szerint: "miután az országgyűlési tanácskozások mindenki előtt ismeretesek, legalább *fictione Juris* fel kell tenni, hogy mindenki tudja mi az országgyűlésen történik, közakarattal elfogadtatott, hogy a törvények a szentesítés pillanatában érvényesekké is váljanak". Busán Herman horvátországi követ ezzel szemben azzal érvelt, hogy a törvényeket a törvényhatóságok és a kapcsolt országok közgyűlésein is ki kell hirdetni, mire legalább két hónap szükséges, s csak ezután nyerhetnek a törvények "kötelező erőit".

A többség jól értette, hogy a 2. § – ha tökéletlen fogalmazásban is – azt célozza, hogy – miként br. Majthényi Antal lipói főispán mondta – "az országgyűlés folyama alatt hozott törvények szentesítése ne maradjon az országgyűlés végére". Se szeri, se száma nem volt az újrászövegezési kísérleteknek, míg végre a tábla ikenete ebben, az alsótábla által is elfogadott új szövegben állapodott meg:

2. §. A hozandó törvények jövendőbe Ő Felsége által az évi ülés folyama alatt is szentesít[t]ethetnek.

6. A javaslat a tervezett hároméves ciklust ekként fogalmazta meg:

3. §. A képviselők három évig tartandó egy országgyűlésre, s ezen országgyűlések mind három évi üléseire választatnak.

A főrendek közül többen – gr. Barkóczy János, gr. Andrássy György sárosi főispán, gr. Szécheny Antal, gr. Zichy Henrik mosoni főispán és Ürményi József tolnai főispán – az 5 évre való választás mellett érveltek, míg mások – gr. Erdődi Sándor, br. Vay Miklós koronaőr, gr. Cziráky János, Gyürky Pál Krassó megyei főispán, br. Majthényi Antal Liptó megyei főispán – a javasolt 3 év mellett törtek lándzsát.

A hosszabb választási (törvényhozási) időszak hívei főként a *stabilitásra* hivatkoztak, s példaként Franciaország (5 év) és Anglia (7 év) törvényhozási ciklusait hozták föl. Gr. Vay Miklós koronaőr viszont úgy vélte, hogy a jövőben a stabilitás valóban megköveteli majd a hosszabb (5, 6, 7 évnvi) választási időszakot, ám a "mostani állást tekintve" éppen elegendő a 3 év. Gr. Cziráky János hozzá kapcsolódva úgy vélte: "mind addig, valameddig míg minden bizonytalanságban van, és isten kezében rejlik, és nem tudjuk, mi elemekből fog állni a jövő országgyűlés, a stabilitást kimondani jelenleg károsnak tartom".

István nádor úgy találta, hogy a többség a 3 évet fogadta el, így maradt az eredeti szövegezés.

7. A javaslat 4. §-át egyik fórum sem vitatta, így az változtatás nélkül került a törvénybe is. Az előző szakaszt egészítette ki. Részint a választási határidőről rendelkezett, részint megerősítette, hogy a háromévenkénti új választás minden képviselőre, tehát az időközi választásokon mandátumot nyertekre is vonatkozik.

4. §. 1848-tól kezdve minden harmadik év eltelte után, a következő országgyűlés első évi ülésének megnyitását megelőző hat hét lefolyása alatt országszerte új képviselőválasztás történik, midőn azok is, kik időközben megválasztattak, csak új választás által tarthatják meg képviselő helyeiket, és pedig szinte egy országgyűlés három évi üléseire.

Magukról a választásokról az előkészületben lévő 1848.V. tc. rendelkezett.

8. Az 1848. március 20-ai kerületi ülésen – mint utaltam ár – Kende Zsigmond (Szatmár vm.) észrevételére Kossuth indítványozta az országgyűlés időelőtti feloszlásának lehetőségét törvénybe iktatni. "Kossuth L. szükségesnek tartja – hangzott a Pesti Hírlap tudósítása –, hogy ha a minisztérium azon véleményben van, miként az országgyűlés által nem támogatván, egy összehívandó másik országgyűlés által támogatni fogna, azon joga meglegyen, miszerint a népre hivatkozassék, s az országgyűlést feloszlatthassa, mert csak így tartatik fel a szükséges harmónia a közvélemény és a törvényhozás közt. Ha a minisztérium másodszor is akarna ilyesmit ismételni, kétségkívül revolúciót idézne elő; a joggal visszaélés gátját tehát ebben találja."<sup>20</sup> Többen is szóltak a kérdéshez "a kormány feloszlátási jogát korlátozni és a nemzetet visszaélések ellen biztosítani kívánván". Ezért végül a 4. § után két új szakaszt iktattak be.

5. §. Ő Felségének joga van az országgyűlést a három év eltelése előtt is feloszlítani, és új képviselőválasztást kiírni, *de ez esetben az újabb országgyűlés összehívásáról a képpen rendelkezendik: hogy az előbbinek feloszlátásától számítandó három hónap alatt összeüljön.*

6. §. Az évi ülés az utolsó évről számadásnak és következő évi költségvetésnek a minisztérium által leendő előterjesztése s az irántoki határozatnak meghozatala előtt fel nem oszlathatik.

A 143. röpv munkapéldányán e két szakasz – a *kiemelt* mellékmondatok kivételével – Szemere Bertalan kézírásában maradt meg. A kiemelt szövegrészt Kossuthnak a március 20-ai országos ülésen tett észrevételére Ghyczy Kálmán nádori ítélőmester fogalmazta sajátkezűleg. Az idézett lap tudósítás egyébként alighanem összemosta a történeteket, amikor e passzust is a kerületi ülésben megfogalmazottként idézte.

Figyelemre méltó, hogy Kossuth az országos ülésen úgy vélte: "nem azon kifejezést kellene használni, hogy ő felsége az orsz.[ág]gyűlést *összehívandja*; hanem hogy eloszlátás után három hónap alatt *összeüljön* az országgyűlés".

A javaslatbeli *feloszlítani* és *feloszlátás* kifejezések a felsőtáblán hosszas vitára vezettek. Andrássy György sárosi főispán különbséget kívánt tenni a "képviseleti testület", azaz a képviselőtábla (-ház) és az országgyűlés király általi végleges *feloszlátása* és az ugyanőt az ülések esetében megillető "évenkénti *eloszlátási jog*" között. Majláth György országbíró leszögezte: "ha ez mondatik »3 év eltelése előtt is feloszlatatik az országgyűlés« – akkor lehet 3-4 hónap eltelése után is, szóval három év alatt akár mikor feloszlítani". Gr. Szécheny Antal is elválasztotta egymástól "az országgyűlés *szétoszlátásá[t]*" és az évi ülésnek *bevégezésé[t]*", úgy vélván, hogy mindkettő elrendelési joga a királynak, s ez a joga nincs is veszélyeztetve. Az ülések bevégezésének elrendelését a király "prorogationalis jogának" mondta.

<sup>20</sup> Pesti Hírlap 1848. márc. 26. A KLÖM nem utal rá. – Itt jegyzem meg, hogy tanulmányom e II. pontjában jegyzeteket nem alkalmazok. A források könnyen azonosíthatók az I. pontbeliekkel.

Lonovics József csanádi megyéspüspök – nehogy megismétlődjék a forradalomra vezető 1830. évi francia eset – így kívánta módosítani a szerkezetet: "Ő Felségének joga van az országgyűlést, de csak ha összeült, felosztatni."

Gr. Erdődy Gábor az országgyűlés *elosztatását*, azaz új választásokkal járó végleges befejezését királyi, míg az évi ülések *berekesztését* kormányi jognak vélte: "az elosztatást ezen cikk világosan kimondja; a berekesztést nem érinti, az pedig a felelős kormánynak jogához tartozik, hogy ti. ha szükségesnek találja, befejezhesse az országgyűlést".

A vita átcsapott a 6. §-ra is, amely az előző évi zárszámadást s az azévi költségvetést még el nem fogadott országgyűlés föllosztatását tartalmazta. Gr. Batthyány Lajos miniszterelnök ide is be kívánta iktatni a berekesztés, sőt az elhalasztás tilalmát. Lonovics József viszont e 6. §-t királyi "elosztási jog" túlzott megszigorításának tartotta; úgy vélte: elegendő a számadások benyújtása a táblánál ahhoz, hogy "az elosztás megtörténhessék". Br. Perényi Zsigmond ugcsoi főispán – Ghyczy Kálmán ítélőmesterrel egyetértve – úgy vélte: a 6. §-ba a "be nem rekeszthetik" kifejezéssel kell fölcserélni az "el nem oszthatatik" fordulatot, miáltal a királyt megillető korlátlan föllosztási jog megmarad, miközben "midőn folynak a dolgok, be nem rekesztheti [...] az országgyűlést".

Gr. Széchen Antal Lonovics Józseffel egyetértve csupán "az évi számadások", nem pedig a *budget* (költségvetés) megvizsgálásának megtörténtéhez kívánta kötni a felosztási tilalmat. Úgy vélte: jobb lenne "a budget iránti intézkedést későbbi időre hagyni, akkorra, midőn a ministerium szerkezete és a táblák egymás iránti viszonya részletes törvény által fognak elintéztetni".

Br. Majthényi Antal lipcsei főispán viszont úgy vélte: mind az elosztás, mind a berekesztés joga a királyt illeti; ha az előbbit nem korlátozzák, az utóbbit sem lehet. A rendeket (az alsótáblát) ezen ellentmondásnak akként való föloldására vélte fölcsólitandónak, hogy "ezen berekesztési joghoz ne kössék kívánságukat, legalább mondjanak annyit, hogy minden évi országgyűlésre a számadások beadassanak és a megvizsgálások megkezdessenek, de azok bevezetésétől az országgyűlés berekesztése ne feltételeztessék". Ha pedig "a budget iránt a ministerium megteszi javaslatát, és az iránt megegyezés nem történik, az ország rendei részéről a költségvetésről és adóról némi provisio tétessék, ha az ország rendei a ministerium által kívánt budgetet nem hagyják helyben".

Majláth György országbíró Lonovics csanádi püspökhöz csatlakozva nem értett egyet Majthényivel. "Ha parlamentáris kormányt akarunk – vélte – egészen illesszük magunkat annak formáiba, s az ország Rendei nem állunk reá? Erre az a felelt, hogy a ministerium vagy elosztja a kamarát, vagy lelép; ha parlamentáris kormányunk lesz, akkor azt a-tól z-ig el kell fogadnunk [...]."

Gr. Széchen Antal szerint e szakaszokban "három eszméről" van szó, ezért az 5. §-ba ezt javasolta: "ő Felségének joga van az országgyűlést 3 év eltelte előtt is felosztatni, az évi ülést teljesen berekesztetni, s a 3 évi ülést prorogálni". Vele szemben gr. Andrássy György a prorogálni (= "elnapolni") kifejezést csupán az évi ülésre értette.

A vita hevében a fogalmak – legalábbis a nem szószerint vezetett naplóban – teljesen összegabajodnak. Ghyczy Kálmán udvari ítélőmester próbált rendet tenni közöttük. Gr. Teleki László is egyetértett vele, úgymond: "ennél kevesebbet nem mondhatunk, mert külön van választva az országgyűlésnek felosztása a berekesztés és

prorogatótól, kevesebbet nem lehet mondani, miszerint ne lehessen prorogálni s elosztatni az országgyűlést, mielőtt a számadás és költségvetés megtétele volna".

Lonovics József módosítását ekként fogalmazta meg: "a ministerium az utolsó évről számadást és a következő évi költségvetést minden ülés kezdetén a képviselői tábla elé fogja terjeszteni, azonban ezeknek leendői előterjesztése s irántoki határozat meghozatala előtt az évi ülés be nem rekesztethetik". Ezáltal a főrendi tábla nullifikálását, pusztán "registrationalis szerepre" való szorítását is el kívánta kerülni, amit Majláth György országbíró is helyeselt.

Br. Majthényi Antal a csanádi püspök javaslatára helytelenítette az alsótáblának a kiemelését, mivel az maga sem kívánta ezt.

Ocskay Antal kassai megyéspüspök leszögezte: "a ministerium által bemutatandó számadások és költségkivetések kellőleg megvizsgálását olly módon eszközöltetni kívánom, hogy ezen vizsgálat örve alatt ő Felségének az országgyűlést bármikor berekesztteni joga ne korlátozassék".

Gr. Erdődy Sándor nem látta helyét az elnapolási (prorogationalis) jognak; gr. Batthyány Kázmér pedig ezt az ülés berekesztésével is megvalósíthatónak vélte, hiszen a király a berekesztett országgyűlést még ugyanazon évben újra megnyithatta.

Végül is hosszadalmas szövegegyeztetés nyomán alakult ki az 5. és 6. §§-nak a válaszizenetek melletti szövege; az előbbi teljesen átszövegezték, az utóbbiban viszont csupán az "el nem oszlathatik" kifejezést cserélték a "be nem rekesztethetik" megfogalmazásra. Az újrafogalmazott szakasz:

5. § Ő felségének joga van az összevont évi ülést prorogálni s berekesztetni, sőt az orsz.[ág]gyűlést a 3 év eltelése előtt is felosztatni, és ekkor új képviselőválasztást rendelni; de ez utolsó esetben az újabb orsz.[ág]gyűlés összevívásával akként rendelkezendik, hogy ez az elébbinek felosztatásától számítandó három hónap alatt összevívlyjön.

Mint fentebb is írtam, az alsótábla az 5. § új szövegét kifejezetten elfogadta, a 6. §-beli átszövegezést pedig nem ellenezte. A törvényben is ezek maradtak meg.

9. A javaslat 7. és 8. (eredetileg 5. és 6.) §§-a az országgyűlés két táblájának tisztségviselőiről ekként rendelkezett:

7. § Elnököt és egy másod elnököt a főrendi táblához, a tábla tagjaikból, ő Felsége nevez ki, de jegyzőt, szinte saját tagjai közül, titkos szavazás útján a tábla maga választja.

8. § A királyi tábla a képviselők táblájának kiegészítő része lenni ezennel megszűnván, a képviselő tábla egy elnököt, két alelnököt és jegyzőket, tagjainak sorából, titkos szavazás útján, maga választ.

Az eredeti, Szemere-féle javaslat még *négy jegyzőről* szólt, ám – mint a belügyminiszter saját javítása mutatja – már a kerületi ülésen elhagyták a számukat, s csupán a *jegyzőket* vették föl. Az utóbbi § második bekezdése eredeti szövegében így hangzott:

*Mindezen táblahivatalnokok évenként, és pedig az évi ülés megnyitása előtt választatnak, és illetőleg neveztetnek ki.*

A kiemelt szövegrészt a kerületi ülésen Szemere így írta át: "az első ülésen választatnak és illetőleg neveztetnek ki, mely ülésen az elnökséget a tábla legkorosabb tagja viendi".



A főrendi tábla figyelmét főként saját leendő tisztségviselőire fordította, közöttük is elsősorban az elnökre. E tábla – egyszersmind az egész országgyűlés – elnöke a rendi korban maga a *nádor* volt, aki azonban az 1848:III. tc.-ben mintegy királyi hatáskört kapott; mint a vitában elhangzott: *alkirály* lett. A javaslat ezért nem is számolt vele táblai elnökként. Sokan mégis úgy vélték, hatásköre egészében azonos a korábbival, nincs tehát ok az elnökségben való mellőztetésére sem. Így vélekedett gr. Széchen Antal, gr. Andrássy György, Ocskay Antal, gr. Zichy Ferenc, gr. Batthyány Imre főlovászmester, br. Majthényi László, br. Rédl Imre, Lonovics József, gr. Zichy Domokos veszprémi püspök, gr. Nádasdy Ferenc főkamrás, br. Sennyei Pál, Gaganetz József eperjesi görög egyesült püspök. Velük szemben az alsótáblai szerkezetet pártolta gr. Szapáry József, gr. Teleki László, gr. Erdődy Sándor, gr. Batthyány Kázmér, gr. Teleki Domokos, gr. Batthyány Lajos miniszterelnök és br. Wenckheim Béla.

Gr. Pálffy Móríc sajátos álláspontot képviselt: válassza e tábla is maga az elnökét; a vita vége felé viszont már úgy vélte: maradjon a nádor az elnök, ám "azon felül legyen más elnöke is az országgyűlésnek, mely a minisztérium által neveztetik, vagy a tábla által választatik".

A vita abban a kérdésben összpontosult, hogy a nádor új jogköre, miáltal a király hatáskörében eljárva részese lett a végrehajtó hatalomnak, összeegyeztethető-e a táblai elnökséggel. A liberálisok – köztük a designált miniszterelnök – tagadták ezt, míg a konzervatívok nem tartották összeférhetetlennek a két funkciót.

István nádor maga is szeretne volna megtartani e főrendi táblai hatáskört is. Mint mondta: "részemről akár tartassék fen[n], akár nem a nádornak az országgyűlési elnöklet, abban akadályt nem találok, mert ha nekem, ki az országnak jövődjére nézve nagy befolyást gyakorolhatok, s a felelős minisztériumot is Bécsben nemcsak védelmeztem, de azt keresztül is vittem, szerencsém fog lenni mint nádornak az ülésekben elnökösködni, a felelős ministerium hatáskörét csonkítani soha nem fogom".

Gr. Batthyány Lajos miniszterelnök kénytelen volt ellentmondani: a király március 17-ei levele teljhatalommal ruházván föl a nádort, ez pedig az országgyűlésen való elnökösködését nem engedi meg.

A döntést másnapra halasztották. Az 1848. március 22-ei ülésen gr. Károlyi Lajos nyitrai főispán a parlamentáris kormányra tekintettel javasolta elfogadni a törvényjavaslat eredeti megoldását, "a RR táblájának elnöke választassék, a főrendi tábla elnökét pedig ő Felsége nevezze ki". Mire a nádor teljhatalommal való fölruházására hivatkozva visszalépett az elnöklésre való igénytől. Mint mondta: "igen sok t. tagokban azon aggodalmat látom, hogy talán mostani állásommal eddigi elnöklésem össze nem férne". Majláth György országbíró állásfoglalása nyomán a főrendek lemondtak arról is, hogy maguk válasszák elnöküket; maradt hát az eredeti javaslatbeli alkotmányos megoldás: a király általi kinevezés.

Némi vitára adott okot a jegyzők választása; elhangzott olyan álláspont is, amely a választhatók körét a tábla tagjain túl, külső személyekre is ki kívánta terjeszteni, végül ebben is maradt az eredeti, saját tagok közül való választást tartalmazó javaslat.

A képviselőtábla tisztségviselőit illetően annyi változás történt, hogy gr. Széchen Antal javaslatára s a miniszterelnök egyetértésével külföldi példák nyomán a házelnök választása nem egy ülésszakra, hanem az országgyűlés teljes három évére történt.

Ezt a megoldást mindkét tábla elnökére kiterjesztették:

A 8. §-nak második részét azon tekintetből, hogy az országgyűlési elnökség nagyobb tárgyismeretet s hosszabb tapasztalást igényel s ennél fogva a táblai elnökségnek évenkénti változtatása nem kívánatos, a mélt. fő RR. ekképpen kívánják módosítani:

"Mind a két táblának elnökei az országgyűlés egész folyamára, a többi tábla hivatalnokai pedig évenként – az első ülésben választatnak és illetőleg neveztetnek ki, melly ülésben az elnökséget a tábla legkorosabb tagja viendi."

Figyelemre méltó, hogy az udvari szervek nemhogy nem emeltek kifogást ezen új országgyűlési tisztségviselők ellen, hanem még szerencsésnek is tartották a változtatásokat.

10. A főrendek a 9–11. §§-at szó nélkül hagyták. Ezek a táblák elnökeinek fizetését helyezik kilátásba (9. §), a nyilvánosságról, egyszersmind a rendfenntartási szabályok megalkotásáról rendelkeznek (10. §), külön kiemelve, hogy "a hallgatóságnak a tanácskozást háborgatni semmiképpen nem szabad" (11. §).

Némi vitára adott okot a táblák belső rendjének fenntartása. A részleteket mellőzve idézem a 13. §-sal kapcsolatos változatokat. Az alsótáblai szövegezésben így hangzott:

13. §. Ez [a rakoncátlankodó hallgatóság elnök általi kiharcolása] megtörténvén, a tanácskozás vagy azon nap, vagy később, a többség határozata szerint, de mindig nyilvánosan folytatatik.

A válaszízenetnek az alsótábla által egyébként el nem fogadott része így szólt:

A 13-ik § helyett annak figyelembe vételével, hogy e §-nak rendelete mellett a hallgatóságnak, amennyiben az ülés folytatásával a tanácskozást ismét háborgatná, hatalmában állhatna az országgyűlési tanácskozások folyamatát csaknem egészében megakasztani, s hogy éppen a tanácskozásoknak szabad sajtó útján közlésében fekszik azoknak legnagyobb nyilvánossága, a mélt. FőRR. a következő szerkezetet javasolják:

"13. §. Ez megtörténvén a tanácskozás a többség határozata szerint a hallgatóság eltávolítása után is, de a hírlapok tudósítóinak jelenlétében nyomban folytattathatik ugyan, később mindazonáltal vagy másnap ismét nyilvánosan tartandó."

Az utolsó előtti szakasz alsótáblai szövege így hangzott:

14. §. A rend és csend fenntartása a nemzeti őrség alkalmazásával eszközöltetik.

A felsőtáblán Ürményi József tolnai főispán úgy vélte, hogy a nemzetőrség fölhasználása, "ha nagyobb erő kifejtése kívántatik" helyes, ám kisebb kicsapongások megfékezésére inkább nálunk is a külföldön ismert *huisserek* lennének alkalmazandók. E más néven *questorok*nak, terembiztosoknak vagy éppen ajtónállóknak hívott személyek beállításával mások is egyetértettek. A válaszízenet róluk ezen, az alsótábla által nem ellenzett szakaszt tartalmazta:

A 14. § azon oknál fogva: hogy a közerőnek alkalmazása csak szükség esetében s ekkor is egyedül a tábla saját befolyásával történjék, ekképpen lenne módosítandó.

"14. § A rend és csend fenntartása terembiztosok által a nemzeti őrség alkalmazásával is eszközöltetik."

Az udvari szervek – jeléül annak, hogy e szakaszokkal maguk is egyetértenek – még említésüket is mellőzték. Egyedül az Államkonferencia elé készített előadmány

említette meg, hogy az utolsó (15. §) szerint a táblák maguk állapítják meg *rendszerabáyaikat*, azaz házszabáyaikat.

\*

### *Országgyűlési nyomtatványok*

*AN 1847/48* = Felséges első Ferdinánd ausztriai császár, Magyar- és Csehországnak e néven ötödik apost[oli] királya által szabad királyi Pozsony városába 1847-dik esztendei Szent-András hava 7-dik napjára összehívott magyarországi közgyűlések naplója a tekintetes karoknál és rendeknél. Pozsonyban, az Országgyűlési Irományok Kiadó-hivatalában. Pesten, MDCCXLVIII. [1848.]

*FN 1847/48* = Felséges első Ferdinánd austriai császár, Magyarország és Csehországok e néven ötödik apost[oli] királya által Pozsony városába 1847-ik évi november 7-ikére rendeltetett magyar országgyűlésen a méltóságos főrendeknél tartott országos ülések naplója. I. kötet. Pozsonyban, az Országgyűlési Iratok Kiadó-hivatalában. Pesten MDCCXLVIII. [1848.]

*OI 1847/48* = Felséges első Ferdinánd ausztriai császár, Magyar- és Csehországnak e néven ötödik apost[oli] királya által szabad királyi Pozsony városába 1847-dik esztendei Sz. András hava 7-ik napjára rendeltetett magyarországi közgyűlések irományai. Pozsonyban, az Országgyűlési Irományok Kiadó-hivatalában. Pesten, MDCCXLVIII. [1848.]

*Olgv. 1847/48* = Országgyűlési Iratgyűjtemény 1847/48. II. k. (Országgyűlési Könyvtár B 1232:2.)

A javaslat összevege a 143. sz. röpíven Szemere Bertalan betoldásaival  
(Pozsony, 1848. március 20.)

143ik Szám.

Az országgyűlés évenkénti üléseiről.

3. §. Az országgyűlés joga van az országgyűlési  
a házban és a központi és a helyi  
új képviselőválasztás rendjéről.  
6. §. Az évi ülés az országgyűlési  
házban és a központi és a helyi  
új képviselőválasztás rendjéről.  
7. §. Az évi ülés az országgyűlési  
házban és a központi és a helyi  
új képviselőválasztás rendjéről.

F. j. j. j. j.

F. az első ülésen a házban  
és a központi és a helyi  
új képviselőválasztás rendjéről.

F. az első ülésen a házban  
és a központi és a helyi  
új képviselőválasztás rendjéről.

1. §. Az országgyűlés jövedelmében évenként, és pedig Pesten tartja ülését, és a mennyire a körülmények engedik, az évenkénti ülésre az ország Rendeltő Felsőháza mindig a téli hónapokban hivandja össze.

Az évenkénti ülések megtartása között hat hónap hosszabb idő közbe nem eshetik.

2. §. A hazai törvények jövedelmében mind az évi ülés alatt, mind az ülés végével meg fognak Ő Felsőháza által erősíteni.

3. §. A képviselők három évig tartandó egy országgyűlésre, s ezen országgyűlésnek mind három évi ülésre választanak.

4. §. 1848-tól kezdve minden harmadik év eltelte után, a következő országgyűlés első évi ülésének megnyitását megelőző hat hétfőnapos alatt, országgyűlési új képviselőválasztás történik, melyben azok is, kik időközben választottak meg, csak új megválasztás által tarthatják meg képviselői helyeiket, és pedig szinte egy országgyűlés három évi ülésére.

5. §. Elnöki és egy másod-elnöki a főrendi táblában, a tábla tagjaiból, Ő Felsőháza nevez ki, de jegyző, szótól saját tagjai közül, illusz szavazás díján a tábla maga választja.

6. §. A királyi tábla a képviselők táblájának kiegészítő része lenni ezennel megszűnő, a képviselő tábla egy elnököt, két alelnököt, és egy jegyzőt, tagjainak sorából, illusz szavazás útján maga választ.

Minden tag táblahatalmának évenkénti és pedig az évi ülés megnyitása előtt választanak, és illetőleg megválasztanak.

7. §. Ugy a főrendi, mint az első tábla elnök az országgyűlés első évi ülésében fog meghírvástani.

8. §. Ülését mind a két táblának együtt is nyilvánosnak. A tanácskozáskor szigorúan esend, és rend, s a hallgatóság hallgatóságghatározása iránt mindenki tábla szavazatokat alkot, s azoknak végrehajtását elnöke által szigorúan eszközölteti.

9. §. K. részben előzetesen már most rendeltetik, hogy a hallgatóságnak a tanácskozási időtartalmát semmiképen nem szabad.

10. §. Ha egyes hallgató, vagy a hallgatóság, a tanácskozási időtartalmát, és az elnöki egyeztetésnek akora nincs, másod ízben a jelen törvényre hivatkozva az egyes hallgatót vagy illetőleg a hallgatóságot kárpóztathatja, és annak helyét bevértathatja.

11. §. Ez megtörténvén, a tanácskozás vagy azon nap, vagy később, a többség határozata szerint, és mindig nyilvánosan folytatatik.

12. §. A rend és esend fenntartása a nemzeti őrség alkalmazásával eszközöltetik.

13. §. Az előbbi 33-ban említett szabályon kívül, a legközelebbi évi ülésben legelőbbben mindenki tábla magának rendszabályokat készít, melyekben a tanácskozás, és szavazás módja és rendje, s általában véve a tábla helyügye meg fog határozatni, és a melyekben a szavazás elrendezésében volt tanácskozási rendet illető vége, csak az évi ülés végével, s csak a törvényjavaslatok tárgyalásának bevégezése után, fog módosíthatni.

Zsedényi Eduárd a király jóváhagyó válaszát közli az országgyűléssel  
(Bécs, 1848. április 2.)

7009.  
409.

*Ő császári és apostoli királyi* **FELSÉGE** legkegyelmesebb Urunk nevében  
a Fenséges **FÖHERCZEGCEL** Magyarország  
és a koronához tartozó Részek Felosztalmód, Jászolomód, Fosztalmod, Fosztalmod, Fosztalmod  
és a Nagyságos, Nagyságos, Vitézs és Vitézs, Ohos és Erdemes

### KARAIVAL. RENDEIVEL,

kik az Ő császári királyi *Felsége* által kegyelmesen íjészített  
jelen országgyűlésen személyesen vagy követkép küldték nevében egybe.  
sereglőtek, kegyesen tudalando:

A' Karok és Rendek által m. k. 30<sup>án</sup> - az ország.  
gyűlésnek ezenként Pesten leendő tartása iránt -  
felterjesztett törvényjavaslatot Ő császári kir. *Felsége*  
kegyelmesen jóváhagyni méltóztatott. Egyebiről  
Ő császári és apostoli királyi *Felsége* az országos  
Karok és Rendekhez császári királyi kegyelmével  
kegyelmesen s állandóan hajlando marad.

Ő császári és apostoli  
királyi *Felsége* által.  
Bécs, február 2<sup>án</sup> 1848.  
Zsedényi Eduárd

BEKÜLDETVE  
A KIRÁLYI

297

"JÄHRLICHEN REICHSTAG IN PEST"  
(Die Entstehung des Gesetzartikels IV vom Jahre 1848)

(Zusammenfassung)

Die letzte ungarische Diät ständischer Prägung tagte in Pozsony (Pressburg, heute: Bratislava) 1847/48. Unter dem Einfluß der Revolution in Paris, Wien und Pest nahm sie März und April grundlegende Gesetzartikel [GA] an. Sie wurden auf der gemeinsamen Sitzung der beiden Tafel des Reichstags am 11. April 1848 verkündet. Diese sogenannte *Aprilgesetze* schafften die ständisch-historische Verfassung Ungarns ab, und bauten ein bürgerliches Gesellschaftssystem und eine bürgerliche Verfassung auf. Der Reichstag (*országgyűlés*) behielt das Zweikammersystem. Die Zusammenstellung der Magnatentafel (Obertafel, Oberhaus) blieb prinzipiell unberührt. Die Untertafel wurde auf Grund der Volksvertretung in ein Abgeordnetenhaus umgewandelt. Durch der GA V vom Jahre 1848 wurde ein enges Zensuswahlrecht eingeführt.

Der GA IV vom Jahre 1848 über die jährliche Session des Reichstags beschäftigte sich mit der inneren Organisation und mit den Rahmen der Tätigkeit des neuen Reichstags. Der Verfasser beschäftigt sich in dieser Studie *chronologisch* (I) und *institutionell* (II) mit der Entstehung dieses – aus 15 Paragraphen bestehenden – Gesetzartikels.

Was die Chronologie der Entstehung dieses Gesetzartikels betrifft: Die Gesetzesvorlage wurde vom designierten Innenminister Bertalan Szemere verfasst. Sie wurde durch die Untertafel am 20. März 1848 verhandelt. Die Obertafel beschäftigte sich mit ihr am 21-22. März 1848. Die Modifikationen der Magnaten – mit einer einzigen Ausnahme (§ 13) – wurden von der Untertafel am 26. März 1848 angenommen. Die Obertafel beschäftigte sich damit noch auch am 27. März 1848. Die gemeinsame Sitzung beider Tafel nahm die Endfassung der Vorlage am 30. März 1848 an. König Ferdinand V nahm – auf den Rat von *Staatskonferenz* – sie am 2. April 1848 an. Die Verkündung geschah als GA IV vom Jahre 1848 am 11. April 1848.

Die wichtigeren institutionellen Fragen der Debatte waren die folgenden: der Ort des Reichstags (statt Pozsony bzw. Buda-Pest nur *Pest*), die Periodizität der "jährlichen" Sessionen des Reichstags (§ 1); die Verkündung der Gesetze (§ 2); die dreijährige Gesetzgebungsperiode (§ 3); die vorzeitliche Auflösung und Vertagung des Reichstages (§§ 5-6); die Organisation der beiden Häuser, besonders die Abschaffung des Rechts des Palatins (*nádor*) auf den Vorsitz des Magnatenhauses (§§ 7-8) und die Aufrechterhaltung der Ordnung unter der Sitzung durch die Nationalgarde und Wächter der Häuser (§ 13).

## A demokrácia és az alkotmányozás fogalma

"A nép alkotmányozó hatalmának megkülönböztetése a közönséges törvényhozástól, és az előbbi magasabbrendűségének elismerése a közvetlen demokrácia fontos győzelme volt, az erre szolgáló formák teljes kifejeződése és gyakorlatba való állandósulás nélkül is."

(Szentpéteri István: A közvetlen demokrácia fejlődési irányai. Bp. 1965. 42. p.)

### I. Az alkotmányozás alapja – az alkotmányozó hatalom

1. A publicisztika és az alkotmánytani-alkotmányjogi-államelméleti irodalom a demokráciához kapcsolja az alkotmányozást és az alkotmányozó hatalmat, leszögezve: a demokrácia elvei és intézményei az alkotmányban vannak rögzítve és szabályozva. Ez a magyarázat pontatlan, mert diktatúrákban vagy áldemokráciákban is található alkotmány, s az alkotmányozó hatalom bizonyos hatalmi tényező, politikai erő kezében összpontosul. – Erre tekintettel kell foglalkozni a demokratikus alkotmányozás és alkotmány néhány alapvető sajátosságával. Kiindulópontunk az, hogy történelmi tapasztalatok, minták, a létező megoldások, intézményesülések összehasonlítása és elvi szempontok áttekintése alapján tárható föl a demokrácia és az alkotmányozás fogalmi eltérése és összekapcsolódása.

A fogalmi tisztázás követelménye kapcsán fölvetődik: melyik tudományág főladatakörébe tartozik az alkotmányozás sajátosságainak föltárása? Többen úgy vélik, hogy ez az alkotmányjog és az alkotmánytan tudományának kizárólagos szaktémája. Igaz is, hogy e tudományágak erőfeszítései és eredményei – alapvetőek az alkotmánytörténetre, az összehasonlító alkotmány-kutatásokra, a mai modern alkotmányjogi dogmatikára (szabályozási megoldásaira) és az alkotmány-modellekre, koncepciókra tekintettel. Az alkotmányozás kutatását erre szűkíteni azonban egyoldalúsághoz vezetne. Emellett mellőzhetetlen a társadalomtudomány különböző ágai fölismeréseinek, s ezen belül a jogtudomány a (jogelmélet, a jogtörténet), továbbá az államtudomány, a politológia és a politikai szociológia, valamint a közgazdaságtan, a társadalomlélektan és a kultúraelmélet meg az átfogó társadalomelmélet következtetéseinek a figyelembe vétele. Vagyis a demokrácia és az alkotmányozás meghatározása, fogalmi tisztázása *interdiszciplináris* kutatások és viták alapján lehetséges és szükséges. (Erre való utalás egyébként a Szentpéteri Istvántól idézett mottó is).

A különböző magyarázatok az alkotmányozásról és az alkotmányról azért nem tarták föl a fogalmi eltérésüket, mert nem észlelték a különbséget: egységben szemlélték ezeket. Nem látták társadalmi-politikai összefüggéseiket sem, mivel összekeverték egyéb általános és elvont kategóriákkal. A társadalomelméleti és az alkotmánytani, a jogtudományi, az alkotmányjogi meg államtudományi fogalmi tisztázás még nem jutott el addig, hogy föltárta volna az alkotmányhoz kötődő összefüggéseket; nem szerepelt az alkotmányozás, az alkotmány és az alkotmányosság fogalmi megkülönböztetése. (Így az alkotmány fogalmába foglalták az alkotmányozást és az alkotmányosságot). Ezen túl az alkotmány belső sajátosságait illetően inkább elvont, túl általános összefüggéseket taglaltak, miszerint az alkotmány megragadható a következő kategóriákkal, mint például a főhatalom, a kormányzat, az alapnorma, valamint a szabadság és rend, a jog és igazságosság, a szolidaritás és a harc, a nemzeti szellem és a nemzetköziség, az államalkotó tehetség és népszellem vagy bizonyos pszichikai és mitikus elemek. Az elméleti fejtegetések nem tisztázták, hogy ezek a sajátosságok a (fogalmak) igen gyakran mint motiváló-ösztönző, befolyásoló tényezők játszanak szerepet az alkotmányozásban (az alkotmány kimunkálásában-módosításában) és az alkotmány érvényesülésében. Egészében: az alkotmányozáshoz kapcsolódó fogalmak nem konkrét elemzésekre épültek; közhelyszerű általánosságokkal pótolták. Emiatt nincsenek a fogalmi sajátosságok elemzésén alapuló következtetések és meghatározások.

A történelmi tapasztalatok és a társadalmi tények áttekintése alapján az állapítható meg, hogy e két fogalom (demokrácia és alkotmányozás) nem azonosítható, de el sem szakítható. Legáltalánosabban az tűnik szembe, hogy az alkotmányozás lényegében az alkotmánynak mint alapnormának, (közéleti rendszabálynak vagy dokumentumnak) a kezdeményezését, előkészítését, megvitatását, kikristályosítását s a meglevő módosítását jelenti vagy az alkotmányos közéleti szabályok kimunkálásának, fejlesztésének folyamatát (de lege ferenda) foglalja magába, míg az alkotmány alapnormát jelent vagy alkotmányos jelentőségű normák fölhalmozódását és egymáshoz kapcsolódását képezi. – Ezek mellett harmadik fogalomként meg kell említeni az alkotmányosságot, mely az alkotmány előírásainak, alapelveinek a társadalmi együttélésben való érvényesülésének gondjait öleli föl. Az alkotmányozás és az alkotmány eltérése a történelmi fejlődés bonyolultabbá válásából, a közélet többértűvé, a közéleti tevékenység differenciáltabbá válásából, a közélet szabályozási szükségletéből, kötöttségeinek kívánalmából fakad.

Az a történelmi tény megállapítható, hogy az alkotmányozás az ókori és középkori társadalmakban – államokban – eshetőleges, mellékesen előforduló tevékenység. Viszont a polgári társadalomban a társadalmi tevékenység elkülönült részévé válik az alkotmányozás. E különálló tevékenység sajátossága az, hogy döntően a kulturális színvonalhoz igazodik, a közéleti kultúra adottságainak felel meg. – A közjogi irodalom ezeknek a sajátosságoknak elemzését a történeti és kartális (vagy írott) alkotmányok elemzésére szűkíti. Emiatt szükséges az alkotmányozás történelmi előzményeinek, alapjainak, társadalmi föltételezettségének rövid áttekintése.

2. Megállapítható az a történelmi tény, hogy az ősi társadalmak közösségi léte közéleti keretet kívánt, vagyis a közéleti viszonyok formáinak, intézményeinek meghatározása és működésük szabályozása már az ősi társadalmakban is spontán szükségletként jelentkezett. A civilizáció új minőségű társadalmi struktúráján belül a közéletben hatalmi-politikai küzdelmek jelentkeznek, s ezek keretek közé foglalása, a



társadalmi stabilitás követelményeként az alkotmányozást és alkotmányt, közéleti szabályok rögzítését eredményezi. (Gondoljunk Hammurabbi törvényére, Kleiszthenesz alkotmányára, Solon vagy Servius Tullius törvényére).

A közélet kereteinek meghatározása, működésük szabályozása ily módon már az ősi társadalmakban és az antikvitásban is létezett; ezeket azonban csak képletesen tekinthetjük alkotmányozásnak (vagyis történeti visszavetítéssel), mivel nem végeztek tudatos alkotmányozást; alaptörvények létesítése csupán a közélet szabályozásának spontán kifejeződése volt; ez állapítható meg annak ellenére, hogy Platon is beszél alkotmányról (amely a bölcsek uralmát jelenti).

Az ősi és ókori alkotmányok jórészt az uralmi pozícióban levő (vagy új győztes hatalmi) tényezők hagyományozott vagy kialakított intézményrendszere, a megváltozott helyzethez igazodó diktátuma vagy kompromisszuma, esetleg a közéletben vezető szerepet játszó tényezők által kimunkált, konszenzusra épülő rend, szabályozottság; érvényesülésükben – közéleti szabályrend.

Az ősi társadalmakban a mindennapi együttélés, a közélet rendezése-szabályozása a belső béke biztosítása végett tehát spontán következmény; elsősorban a különböző közösségek létfeltételeinek védelmére szolgál. A civilizáció viszont már tudatos közélet-szervezést igényel, s a hatalmi küzdelmek eredménye a közélet rendezése-szabályozása, s ennek stabilitást biztosító vagy ingatagságot eredményező szerepe. A különböző államokban a közéleti rend stabilitásától is függött az adott állam fennmaradása és nemzetközi szerepe, s ennek hiánya következtében pedig sok állam lekerült a történelem színpadáról.

A prekapitalista társadalmakban a közélet szabályai a hatalmi küzdelmek lecsapódásai, rögzítődései és hagyományozódó szabályai voltak, jórészt spontán következményekként, ám nem jutottak el a tudatos alkotmányozásig. A tudatos alkotmányozó tevékenység a polgári átalakulás (forradalmak és radikális változások) melléktermékeként vagy kísérő jelenségeként bontakozott ki.

3. A fölvilágosodás a közélet demokratizálása végett a dinasztikus államszervezés helyébe a jogállamot, az alkotmányos államot (a népszuverenitás elvének érvényesítését és a köztársaságot) követelte, ám több országban kiegyeztek az alkotmányos monarchia kompromisszumos megoldásával.

Társadalmi-politikai céllá vált bizonyos alapvető elvek és értékek beépítése a kormányzati tevékenységbe: a tudatos alkotmányozás keretében új elvek jogi rögzítése, alkotmányban való kifejezésének igénye, s ennek megvitatása és megvalósításuk követelése. – E történelmi tények föl – nem – ismerése miatt némely történetietlen magyarázatok ezt a polgári társadalom kialakulásához kapcsolódó folyamatot korábbi jogalkotásokra is visszavetítik (főleg a történeti alkotmányok indoklásakor).

A polgári átalakulás egyedi sajátosságai kiváltják a közélet szabályozásának eltérő szükségleteit és az alkotmányozás különböző módjait, e tevékenység különböző intenzitását. A polgári alkotmányozás nem valami egyszínű folyamat: eltéréseket mutat a különböző periódusokban, kultúrákban, régiókban, országokban. Alapvetően a hatalmi irányítás demokratikus vagy diktatórikus megoldásaitól függően tér el. Emellett lényeges különbségeket eredményez az is, hogy milyen eszmei irányzat befolyásolja az alkotmányozást, milyen eltérő alkotmány-koncepciók találhatók a különböző politikai mozgalmakban, irányzatokban (pártokban).

Jelentékeny különbség adódik abból, hogy miként zajlik le a polgári átalakulás és forradalom. A korai polgári forradalmak kísérő jelensége új alkotmányos normák létesítése, az alkotmányozás azonban általában nem összegződik új alkotmányban; a történeti alkotmány keretében helyezkednek el az új jellegű közéleti normák. A radikális forradalmi átalakulások viszont a tudatos alkotmányozást eredményezik: természetszerű következmény új írott alkotmányok kimunkálása, elfogadása, a forradalmi változásokhoz való igazítása (módosítása, esetleg az alkotmányi rendelkezések kiegészítése).

A demokrácia és az alkotmányosság alapjait illetően jelentékeny változás tapasztalható a polgári társadalmak fejlődésében: a forradalmakban a fölvilágosodás gondolatai játszották a döntő szerepet, ám a továbbiakban ezen eszmék bírálata és elutasítása, továbbfejlesztése és új irányzatok kibontakozása jelentkezett. A liberális és a konzervatív alkotmány-szemlélet mellett megjelent a szocialista, a nacionalista (etnokratikus nemzetállami), majd a fasiszta és a bolsevista ideológia alkotmányozással kapcsolatos koncepciója.

A modern társadalmak fejlődése a XX. században újabb kihívásokkal és szükségletekkel került szembe – a jogállamiság és az alkotmányozás vonatkozásában is. Az ezekre való reagálás az alkotmányozás eltérő tendenciáiban nyilvánult meg: az eltérések viszont az alkotmányozó hatalom elkülönülése, kikristályosodott elvei és intézményei alapján jelentkeznek.

## II. Az alkotmányozó hatalom

1. A polgári közélet alkotmányozásának alapvető sajátossága az, hogy az alkotmány létesítésére és módosítására elkülönül (persze nem mindig intézményesen is) az alkotmányozó hatalom. A modern hatalmi viszonyok differenciálódásának sajátos következménye, hogy az alkotmányozás lényegében olyan hatalmi-közéleti tevékenység, amelynek *alapja* pedig az elkülönülő alkotmányozó hatalom. Ez a hatalom átfogó rendszerén belül önállósul, s mint ilyen a különböző hatalomfajták szintetizálója és egységes keretbe foglalása, vagyis a politikai, gazdasági és ideológiai hatalom közéleti vonatkozásainak egyik szabályozója, tevékenységük integrációja, rendezője.

Az alkotmányozó hatalom szükséglete a történelmi fejlődés termékeként jelent meg. Ennek fölismeréseként érzékelhető a szerződési elméletben a népszuverenitás és a nép szerződő félként kezelése vagy a Rousseau-i általános akarat. További pontosítása jelentkezik a közjogi irodalomban, amely megállapítja az alkotmányozó hatalom és a közönséges törvények meghozatalára jogosított törvényhozó hatalom elkülönülését. Vagyis minőségileg eltér egymástól az alkotmányozó hatalom és a törvényhozó. Bibó István megállapítja: az alkotmányozó hatalom "a törvényhozó hatalomtól különálló hatalomként a többi hatalom hatáskörelosztását van hivatva megszabni." (Bibó István: Válogatott tanulmányok. II. köt. 387. p.) S ezt indokló tudományos tétel szerint pedig: "Mára már az alkotmányozó hatalom létezése általánossá vált, azaz az alaptörvény elfogadásáról más dönt, mint aki vagy amely a rendes törvényeket elfogadja." Ennek szervezete, összetétele különbözik a rendes törvényhozástól. (Sári János: Az alkotmányozó hatalom és a hatalommegosztás. Magyar Jog. 1991. 10. sz. 579. p.)

A mai alkotmányozás folyamatában a gyakorlati politika (elsősorban a pártvezetőségek érdeke miatt) figyelmen kívül hagyja az alkotmányozó hatalom

elkülönülését és önállóságát (főleg azt, hogy ez nem azonosítható a törvényhozó hatalommal). Ennek egyik oka a politikai szféra túlzott, alkotmányozást kisajátító szerepe, a másik viszont az a beidegződött szovjet tapasztalatokra épülő ismeret, hogy csupán a törvényhozás révén zajlik az alkotmányozás, és a törvényhozás létesíti az alkotmányt mint jogszabályt. A mai politikai közgondolkodásban hiányzik az az ismeret, hogy a demokratikus alkotmány átfogja az egész társadalom alapvető oldalait, a különböző társadalmi szférák sajátosságait, s szabályai, követelményei az egész társadalomban nemcsak jogszabályként érvényesülnek, hanem a különböző társadalmi szférák önszabályozásában is. Emiatt az alkotmányozó hatalom döntő szerepe jelentkezik nemcsak a politikai szférában, hanem a gazdasági, kulturális, a szociális és erkölcsi szférában egyaránt.

A modern társadalmakban a bonyolult, magasrendű társadalmi berendezkedés tudatosságot feltételez, az alkotmányozó hatalom szükségleteit az alkotmányozás magasabb kulturális szintje, szakmai megalapozottsága elégíti ki. Az alkotmányozó hatalom fejlettsége tükröződik az alkotmányozás *szakmai színvonalában*: az alkotmány előkészítésében, koncepciójának kimunkálásában, tételeinek, alapelveinek adekváttságában, megfelelő szintű általánosságában és az alkotmány-értelmezés vagy -módosítás útján való továbbfejlesztésében.

Történelmi tapasztalatok alapján megállapítható, hogy az alkotmányozó hatalom szembeszökően érzékelhető a forradalmi átalakulások folyamatában. Némely forradalmi erők alapvető célja a társadalom radikális átalakulásának biztosítása, s ennek legalizálása végett az alkotmányozó hatalom intézményesüléseként az alkotmányozó gyűlés összehívása, az új alkotmány létesítése és az alkotmányos rend kiépítése. Jelentékeny vívmányként az alkotmányozó hatalom beleilleszkedik az átfogó társadalmi fejlődési folyamatba; társadalmi kötöttségeitől függ szerepe, jelentősége. A demokratikus alkotmányozó hatalom különös sajátossága, hogy előremutató, szakmailag megalapozott alkotmányt létesít demokratikus bázis, vagyis a lakosság széles rétegeinek *együttértétele* alapján. Az alkotmányozó hatalom persze nemcsak alkotmány-teremtésben nyilvánul meg, hanem más hatalmi tényezőkkel együttműködve alkotmánymódosításban (új alkotmány-szokásokban), alkotmány-értelmezésekben, az alkotmányos tételek garantált érvényesítésében.

Az alkotmányozó hatalom gyakorlatának áttekintése alapján megállapítható, hogy a különböző országokban egyedi eltéréseket mutat az általános történelmi tapasztalatokra és az alkotmányosság fejlettségi szintjére tekintettel.

2. Az alkotmányozó hatalom fejlődése a polgári társadalom kialakulásának kezdeteitől eljut a modern társadalmak bonyolult struktúráin belül jelentékeny önállósulásáig, a plurális társadalmi berendezkedésben maga után vonja a kibontakozó és működő *civiltársadalmi-hatalmi* viszonyok alkotmányozó szerepének megerősödését. Az alkotmányozó hatalom maga is kiszélesedik és kibővül, mivel az alkotmányozás súlypontja is a civiltársadalomra helyeződik át. E tény annak a változásnak a következménye, hogy az alkotmányozó hatalmat a civiltársadalom vette át (Arató A.: Az alkotmányalkotó hatalom dilemmái Kelet-Európában. Társadalmi Szemle. 1992. 7. sz. 15. p.) Ebből is következtethetünk arra a sajátosságra, hogy az alkotmányozó hatalom kisajátítása a politikai hatalom által ellentétben áll a modernizációval; a plurális társadalomban a alkotmányozás a civiltársadalomra épül. Így a civiltársadalmi szerveződések szerepe az alkotmányozó hatalomban nemcsak az alkotmány

népszavazással való elfogadásában, hanem az új alkotmánykoncepció kimunkálásában is – alapvető jellegzetesség.

A polgári társadalmak további fejlődésében az alkotmányozás megnyilvánult a demokratikus államok jogállami követelményeiben, s diktatúrákban pedig a rendőrállam intézményeiben. Majd a különböző pártok és politikai mozgalmak doktrínáiba (programjaiba) foglalták az alkotmányozási célokat. – Közismert, hogy az alkotmányozásban a különböző pártok a saját ideológiájukhoz kötődve elvi tételek hirdetésével hatalmi fölényre töreksenek, s az uralkodó pártok pedig e pozíciójukat alkotmány által is biztosítják. Az alkotmányos gyakorlatban – a hatalmi helyzettől függően – az ideológia alkotmányt alapozó, pótló vagy mellőző szerepe tapasztalható.

Szükséges annak a modern sajátosságnak a kiemelése, hogy a diktatúrákra egyoldalú ideológiai kötöttség, doktrína, személyi uralom és egypárt-rendszer jellemző, ezzel szemben a demokráciákra a demokratikus (liberális vagy konzervatív) irányzat érték-kötöttsége, s emellett új sajátosságként jelenik meg a tolerancia alapján (a többpártrendszer kísérő jelenségeként) az alkotmányozásban az ideológiai közömbösség és semlegesség.

A modern demokráciákban – a közéleti fejlődés eredményeként – az ideológiai közömbösség jelentékkennyé válik: az ideológiai- és pártkötöttség helyett az alkotmány szakmai megalapozása kerül előtérbe.

A modern hatalomgyakorlás formáinak egybevetése alapján megállapítható – az alkotmányozás joghoz kötöttsége szempontjából – alapvető jelentőségű sajátosság a korlátlanság és a korlátozottság tulajdonsága, ennek eszméi igazolása, jogosultságának indoklása. A diktatúrákra jellemző a korlátlanság és a személyi uralom az erkölcsi, jogi: (alkotmányos) kötöttségek hiánya vagy mellőzése különböző elvi magyarázatokkal; a demokráciákra pedig a hatalmi önkorlátozás és a jog uralma, s ezek intézményesítése alkotmánytani érv-rendszer alapján. További különbségként mutatkozik meg a hatalommal való visszaéléshöz a hatalommal való visszaélés jelenségéhez való viszony; elemi evidencia: a diktatúrákban ez fölvirágozik és rengeteg kártékony, embertelen intézkedésben nyilvánul meg, s ezeket ellensúlyozza és igyekszik elfogadtatni az ideológiai magyarázat, míg ez a demokráciákban jogilag tilalmazva van és negatív elbírálást von maga után jogi eljárás, felelősségre vonás útján a demokratikus jogi értékek érvényesítésére tekintettel. – A demokratikus alkotmányozás jogi-politikai kötöttsége a hatalmi, önkorlátozást biztosítja, amely a közéletben a szabad mozgás a többségi akarat változásának kifejezésére, a kisebbség védelmére, a megcsontosodás megakadályozására irányul; keretet biztosít a hatalmi-politikai stratégiák változására, módosulására.

A plurális demokráciák fejlődése kiváltja az alkotmányozás politikai ideológiai kötöttségeinek meghaladását, a szakmai tudás és szemlélet a pártpolitikai semlegesség és közömbösség előtérbe kerülését és intézményesülését a közéleti értékek alapján – az organikus fejlődésre tekintettel. – Kérdés persze az, hogy valamely ország közéleti-politikai kulturáltsága van-e olyan színvonalon, hogy képes a modern demokráciákra jellemző értékorientált tendenciát érvényesíteni. Képes-e függetlenedni a politikai (és párt-) érdekektől, képes-e napi politikától mentes, szakmai alkotmányozást végezni és alkotmány-koncepciót kidolgozni, elfogadni?

### III. Az államcentrikus alkotmányozás meghaladása

1. Közhelyszerű megállapításnak tűnik az, hogy az alkotmányozás az állami szervek dolga, az állami tevékenység egyik formája. Ennek alapján a közéletben elfogadják és követik azt a fölfogást, amely az alkotmány központjába az államot, az állami szervek működésének alkotmányos szabályait állítja. Az alkotmányozás állami jellegének elfogadása a polgári fejlődés kezdeteire vonatkozóan indokolt, ugyanis a polgári és politikai társadalom elválása olyan fokon állt (az abszolutizmusok intézményi előzményeire tekintettel), hogy a közélet központjában még az állam volt a döntő tényező. Így a közélet és állami élet még egybeesett. Ezt alátámasztotta elméletileg a társadalom és az állam azonosítása és megalapozta az államcentrikus alkotmányozás szemléletének továbbélését. – Megjegyzendő emellett a bolsevik típusú etatisztikus történelmi előzmény, amelynek tudatosítása nem következett be és evidenciaként szerepel a politikai közgondolkodásban az állami szervek döntő szerepe az alkotmányozásban.

A modern polgári társadalmakban – mivel a közélet kiszélesedik – határozottan elkülönül egymástól a civiltársadalom és az állami szervezet, a közéletben minőségileg eltérnek az állami szervek, a civilszervek, köztestületek a pártok és érdekvédelmi szervek – az államcentrikus alkotmányozás elvesztette létalapját.

A tudományos közgondolkodásba még nem épült be evidenciaként (és a politikai gondolkodásból pedig hiányzik is) az a fölismerés, hogy más jellegű az állam önálló funkcióinak ellátása és más az egész társadalom kifelé való reprezentálása. Az állam e kétarcúsága még azzal az új vonással is párosul, hogy nemcsak az állami szervek végzik a társadalom irányítását; emiatt is tisztázandó és rögzítendő az állam társadalmi irányításban való részvétele. E bonyolult, egymásba átható tulajdonság az alkotmányi kifejezés szempontjából zavart okoz: nem világos és gyakorlatilag nem különül el az állam társadalmat reprezentáló, irányító szerepének és saját funkciói érvényesítésének alkotmányi rendezése. (Nem tudatosodott az, hogy a társadalmi irányítás rendjén belül, ennek részeként működik az állami irányítás.)

Kiemelendő az a sajátosság, hogy az államnak mint szervezetnek sokréttű tagoltsága és működése más alkotmányos összefüggést jelent, és mást az államnak mint a társadalom képviselőjének és irányításának egyik intézménye. Az alkotmányozásban ebből következően a közéleti irányítás rendje keretében elsősorban a közösségi-közéleti (civil) aktivitást és szerveződési formákat, s az ezekre épülő hatalmi-önkormányzati szerveket és a népszuverenitás intézményeit kell előtérbe állítani az állami irányítás mellett. Ehhöz kapcsolódóan kell az állam fölépítésének és működésének szabályait, elveit rögzíteni; e keretben szükséges szabályozni az államnak mint az egész társadalmat szolgáló és érdekeit érvényesítő intézmény tevékenységét.

A demokratikus irányítási rend keretében az államnak alapvető szerepe van az emberi jogok érvényesítésében. Az állam emberi jogokat biztosító szerepe szélsőséges magyarázatokban is megnyilvánul. Az államcentrikus nézetek ezt úgy fogják föl, hogy az állam adományai –, az emberi jogok. Az ezzel ellentétes nézete pedig azt vallja: az állammal szemben kell biztosítani az emberi jogokat, erre szolgál az alkotmány. – Megjegyzendő: az emberi jogoknak az államhoz való kapcsolása a diktatórikus berendezkedések tapasztalataiból fakad. Ezzel szemben azt kell megállapítani, hogy a modern pluralista demokráciákban természetsszerűen érvényesülnek az emberi jogok, nem az állam jóvoltából, vagy azért, mert az emberrel veleszületett természetjogi

kategória lenne, hanem azért, mert létrejön az a berendezkedés és az az irányítási rend, amelyben az egyén (állampolgár) autonómiája, hatalom-hordozó mivolta érvényesül. Ily módon a demokratikus hatalmi rendszer természetszerű tulajdonságaként foghatók föl az emberi jogok, melyek a hatalmi szervek hatalom – visszaéléseivel szemben is alkotmányos védelemben részesülnek – legfőképpen a jogi hatalom intézményein keresztül és nem az állam adományaként. Ebből következik az az általánosan elfogadott strukturális követelmény, hogy az alkotmány fölépítésében az emberi jogokat az állami szervek előtt kell rögzíteni.

Az államcentrikus fölfogással szemben szükséges hangsúlyozni, hogy nem szimpla állami szerv a parlament, az önkormányzat vagy a bíróság (minőségi sajátosságaira, önállóságukra tekintettel). Tartalmi eltérésük (a közigazgatási és fegyveres szervektől való határozott különbözőségük) sajátos működési elvekben és szervezeti megoldásokban nyilvánul meg. Különös helyzetben vannak a bíróságok; mint külön önálló hatalmi ágnak az a sajátossága, hogy döntéseinek előkészítésére és végrehajtására kötelezettek az államigazgatás, a büntetés-végrehajtás és bizonyos fegyveres szervek (s e külön hatalmi ág fölénye autonómiája érvényesül).

Az államcentrikus alkotmányozás elvetésének követelménye abból a szociológiai fölismerésből is ered, hogy az állam a modern társadalmakban képtelen minden alapvető közösségi gondot megoldani. Némely közös ügyek megoldása hatékonyabb a civil szervek által vagy közreműködésükkel, s emellett az állami szervek is civiltársadalmi vonásokat nyernek – az önkormányzatok jelentékeny szerepe következtében. Emiatt társadalmi-közéleti követelménnyé vált a mindenirányú állami beavatkozás leépítése annak függvényében, hogy a közösségek alulról kibontakozó tevékenysége a közügyek intézését milyen arányban végzi. Így jut el a modern demokratikus társadalom ahhoz, hogy megszabadul a fölülről jövő fölösleges állami beavatkozástól, és közös gondjait autonóm módon oldja meg a szükséghez képest állami és nem-állami (civil) szervek tevékenysége alapján. – Ez a minőségi változás is maga után vonja az államcentrikus alkotmányozás fölváltását az egész társadalom sajátosságait kifejező alkotmányozással.

Az alkotmányozás államcentrikus jellegének meghaladásával kapcsolatos követelmény alapján fölvetődik a kérdés: milyen alapra helyezhető a demokratikus alkotmányozás. Kiindulópontunk az, hogy a demokratikus berendezkedés tartós fönmaradásának biztosítására irányul. Ennek érdekében korlátokat kell teremteni egyrészt a diktatórikus erők szerveződése ellen, másrészt a demokratikus mozgás túlhajtásai és anarchikus következményei ellen – alkotmányos elvek alapján.

#### **IV. Az alkotmányozás elméleti alapja – a demokrácia elrendszere**

1. A demokrácia pozitív tartalmának érvényesítése végett az alkotmányozás alapvető rendeltetése – a társadalom átfogó érdekeinek szolgálata: a közös gondok, közügyek intézésének szabályozása, a közjó szolgálata végett a közélet kereteinek rögzítése a különböző társadalmi szférákban pedig föltételezi a antiszociális tevékenységek állandó kezelését, korlátozását és megbüntetését, pozitív oldalról pedig a közügyek érdekében végzendő tevékenység, a proszociális magatartások és viselkedések támogatását. Mindezt az átfogó társadalmi szabályozás keretei között biztosítja. Az

alkotmányos szabályozás kifejezi a társadalom sajátos belső strukturális fölépítését és eltérő működési sajátosságait; ezekre épül.

A társadalomelméleti irodalom a társadalmi struktúra többféle tagolását munkálta ki átfogó sajátosságok és specifikumok megléte alapján. Ezek közül azokat találom tovább-gondolandónak, amelyek a társadalom rétegződésének föltárása, a köz- és magánélet elkülönülése, valamint a makro-, mezo- és mikrostrukturális szint megkülönböztetése mellett külön társadalmi szféraként a szociális, a gazdasági, a *szellemi-kulturális* és hatalmi viszonyokat. S e viszonyok "mindegyikének megvannak a sajátos intézményei, módszerei, szándékai, korlátai, vonzó és taszító vonásai. Mindegyiknek megvan a maga ethosza". (M. Novak: A demokratikus kapitalizmus szelleme. Bp. 1994. 195. p.) – Utalni kell még azokra a következtetésekre, amelyek a társadalom modernizálódásaként fogják föl a társadalmi szférák (vagy alrendszer) elkülönülését és viszonylagos önállóságát. "A modernitás meghatározó jellegzetessége a társadalmi alrendszerek differenciálódása. Ezen alrendszerek (gazdaság, kultúra, tudomány, politika, jog, vallás, mindennapi élet) egymástól viszonylag elkülönülve működnek, működésük zavarait az összes többi ellensúlyozza.... a politikai szféra a dinamikus egyensúly koordinálójává válik." (Csepeli György – Dessewffy Tibor: A politikai cselekvés erkölcsi horizontja. Világosság. 1994. 8–9. sz. 91–92. p.) Az idézet utolsó mondatához (ezt helytelenítvén) még hozzáteendő, hogy a társadalmi egyensúly koordinálója nem a politika, hanem az alkotmány mint átfogó hatalmi intézmény (mivel ez koordinálja a hatalom, a gazdaság, a szociális szféra és kultúra viszonyát).

Az alkotmány társadalmi alapjaként vázolt belső tagozódás mellett más módon lehet és más összefüggések alapján is szükséges a *belső tagoltság* megállapítása, így a hagyományos csoport-tagozódás, város és a vidék, a szociális rétegződés, az osztálytagozódás, a hatalmi-politikai státusok, a társadalom érdektagoltsága, a foglalkozási-szakmai szerveződésen, a privilegizált közéleti pozíciók különbsége stb. alapján. Mindezek az állami és civiltársadalmi szerveződésekben teret kapnak (vagy kaphatnak) és érdekkifejeződésük politikai-állami-jogi közvetítéssel megvalósulhat. A belső tagoltság szempontjából az előzők mellett azonban kiemelendő a társadalom etnikai tagozódása, mert ez rengeteg társadalmi és állami szerveződéssel, aktivitással kapcsolatos alkotmányos gondot vet föl.

A *nemzeti-etnikai* tagoltság kérdésével kapcsolatban utalni kell arra a tényre, hogy a Földön több mint 2.000 etnikum található, s ezeket nagyjából 200 állam fogja keretbe, vagyis csak kivételes esetben található egy etnikumú állam, ily módon gyakorlatilag nem létezik tiszta nemzetállam. Ezt a modern alkotmányozás gyakran figyelmen kívül hagyja és nem rögzíti az etnikai kisebbségek kollektív jogait és önrendelkezését, autonómiáját. Több polgári alkotmány ma is a nemzetállam alkotmányos elveire épül és az etnokráciát biztosítja. Jelentős kivételt jelentenek és a demokratikus alkotmányozás távlatát jelölik – azok az alkotmánykonceptciók és alapelvek, amelyek elismerik a különböző etnikai kisebbségek államalkotó minőségét, vagy társnemzetként való helyüket a többnemzetiségű államokon belül (a nemzetállam és az etnokrácia tagadásaként).

A demokratikus alkotmány további gondja az előző problémából is következően a *többség zsarnokságának* megakadályozása, a politikai többség és kisebbségek normális kapcsolatainak rendezése – elsősorban az *önrendelkezési jog* demokratikus elvére tekintettel. Ily módon az alkotmány, nemcsak valamely társadalom belső közéletének rendezését, szabadságrendjét hivatott kidolgozni, hanem egyetemes

(nemzetközi jelentőségű) alkotmánykoncepciót is eredményezhet. – Ennek megoldása végett szükséges utalni arra, hogy a demokráciák alapvető tartalma a közélet, a közösségi lét *humanizálása* s ennek realizálódásaként az individuális és kollektív ember jogok érvényesítése, s ezt pedig az alkotmányozás mint külön hatalmi tevékenység képes az alkotmányos elvek megfogalmazása és alkotmányba foglalása révén elősegíteni.

## V. Az alkotmány – társadalmi alapnorma (nemcsak jogszabály)

1. Az alkotmány fogalmának meghatározása kapcsán előtérben áll a jogi megközelítés, amely az alkotmányt egyértelműen jogszabálynak minősíti, kiegészítve azzal, hogy ez a legmagasabb rendű (legmagasabb szintű) jogszabály, amely a jogforrási hierarchia csúcsán áll és a további jogszabályok végső soron az alkotmányból merítik érvényességüket.

Az alkotmány jogi magyarázataival kapcsolatban azonban fölvetődik: jogszabályként való kezelése pontos-e? Az alkotmány jogi alapú vizsgálata adekvát fogalom-meghatározást eredménye-e?

Az alkotmány jogi magyarázatával kapcsolatban fölvetődik: jogszabályként kezelése pontos-e? Amiatt is vetődik föl kétely, hogy (főleg a publicisztikában és a politológiában) az alkotmányt politika dokumentumnak vagy politikai normának kezelik; jelentékeny magyarázat az, amely ezt a politikai rendszer vagy a politika jogának minősíti (M. Duverger). Külön alkotmány-fogalomként említhető az a magyarázat, amely a hatalomgyakorlásnak és az államszervezet fölépítésének és működésének szabályozójaként jellemzi. Ehhez kapcsolódik az a nézet, amely az alkotmányt úgy határozza meg, hogy a hatalom gyakorlásának törvényes kereteit biztosítja. S végül megemlítendő az a fölfogás, amely az alkotmányt a közélet rendjének és a közéleti szabadság rendezőjének fogja föl. (E magyarázatok mellett találunk elvont és irracionális fogalmakat is, amelyek az alkotmányt istentől, szellemtől, népszellemtől, a nép lelki adottságaiból eredeztetik.)

E fogalmi megközelítések alapján érzékelhető, hogy az alkotmányt több oldalról is vizsgálják, fogalmát eltérően határozzák meg. Ezekre tekintettel a jogi megközelítés dominanciája vitatható és meghaladást igényel.

Az említett jogi és nem-jogi alkotmánydefiníciókról megállapítható az, hogy jellemző rájuk az egyoldalúság, a történetietlenség és a társadalmi meghatározó tényezőktől való elvonatkoztatás. Legfőbb hiányosságuk az alkotmány önálló rendeltetésének, szerepének figyelmen kívül hagyása. Tényként állapítható meg: az alkotmány átfogó, szabályozó szerepet tölt be: jogi, szociális, gazdasági, állami, politikai, hatalmi (vagyis) közéleti viszonyokat szabályoz; ily módon alapvető közéleti, szabályozó, vagyis társadalmi alapnorma.

2. Az alkotmány mint alapnorma a társadalom közéleti viszonyait a együttélés minden szférájában szabályozza. Mint legfőbb szabályozó más normafajták tartalmát is meghatározza ill. befolyásolja. Általános tételein keresztül az elvi alapokat jelöli meg a különböző normarendszerek (a jog, a közigazgatási, politikai, gazdasági, kulturális, szociális normák és a közéleti erkölcs) számára. Ily módon a *társadalom normatív rendjének a csúcsán* helyezkedik el mint legfőbb átfogó és általános szabályozó.



(Megjegyzendő: az alkotmányos normatív rend főleg a jogi, politikai, szociális, gazdasági és erkölcsi normák együttműködését és együttes hatását.)

Az alkotmányjogi és alkotmánytani irodalom képviselői nem az alkotmány általános szabályozó jellegéből indulnak ki, hanem – leszűkítve – csupán jogi jellegét, jogi szabályozó minőségét hangsúlyozva rögzítik: az alkotmány – jogszabály, jogtételek foglalatja. Ezzel szemben tény az, hogy az alkotmányos szabályozás olyan területekre is kiterjed, amelyek távol állnak a jogi jellegtől, legfőképpen a jogi érvényesíthetőségtől. Példaként utalhatunk az emberi jogok újabb családjaira (egészséges környezethez való jog, természetvédelem, létminimumhoz való jog stb.) Különösen a modern alkotmányos rendszerekben tűnik szembe az alkotmány gazdasági, szociális és kulturális viszonyokat szabályozó jellege és jelentősége, s az alkotmány tételeinek e szférákban külön normák és tevékenységek által való érvényesítése (vagyis nem-jogi úton való alkalmazása).

Az alkotmány tehát olyan alaponorma, amely más jogszabályok számára is kiindulópont; nem szűkül azonban a jogra. Egyben azt is jelenti, hogy közéleti, erkölcsi, szociális, gazdasági, politikai viszonyokat szabályozó jellege konkretizálódik az egész társadalmi berendezkedés különböző szféráinak szabályozásán keresztül. S kiemelendő, hogy e szférák alkotmányos szabályaira tekintettel jelentkeznek az önszabályozás specifikus normái. Ily módon az alkotmány – a társadalom legfőbb normája.

3. Az alkotmány további sajátossága az, hogy a közélet irányításának egyik intézménye, amely szabályozott keretet biztosít az átfogó irányítás számára. Kiemelendő, hogy az egész társadalom irányításáról van szó, nem pedig mindenféle vezetésről, konkrétan nem a specifikus közösségek és intézmények vezetéséről (vagyis a makro-szintű irányítás – az alkotmány tárgya).

A makro-szintű alkotmányi irányítás általános és átfogó jellegű szabályozást jelent, vagyis nem öleli föl az eseti (mezo- és mikro-szintű irányítást) közügyek eldöntését. Arról van szó, hogy az alkotmányi irányítás *először az egész társadalom* fennmaradását és rendezettségét biztosítja és ezen belül a különböző társadalmi szférák önálló működésének általános szabályait, elveit és maximáit, valamint a különböző szférák egymáshoz való kapcsolatának elveit és normáit tartalmazza; *másodszor*: közvetlenül rögzíti az alapvető *emberi* (egyéni és közösségi) jogokat és a közélet fölépítésének és működésének elveit (elsősorban a szabad választás, a többpártrendszer, a képviselő és a közvetlen demokrácia intézményeit, működési szabályait); *harmadszor*; a kormányzati irányítás, az állami beavatkozás kereteit, a centralizáció és a decentralizáció arányát, a kormányzati alternatívák váltakozásának lehetőségeit határozza meg, vagyis a *pluralizmus* játékszabályainak érvényesülését biztosítja; *negyedszer*: elősegíti a társadalmi fejlődés szükségleteihez való igazodást az antiszociális jelenségek korlátozásával, a proszociális folyamatok fölerősítésével a *közéleti aktivitás* és részvétel alapján.

A demokratikus alkotmányos irányítás egyben a demokratikus technikák és eljárások érvényesítését is jelenti a különböző szférákban; sajátos szerepet gyakorol az állami irányítás személytelenítésében. Ennek legfőbb eszköztára a jogállam intézményeiben lelhető, amely a jog alapján biztosítja a szubjektív és önkényes irányítás (a voluntarizmus) kirekesztését, s azt a követelményt, hogy a törvény uralkodjon, ne az ember (Arisztotelész, Locke és a joguralmi vagy jogállami koncepciók) – a tolerancia és az empátia alapján.

Az alkotmányozás és az alkotmány demokráciát megvalósító rendeltetése az egész társadalom makrostrukturális irányításának, kereteinek érvényesítése alapján a szabadságrend megvalósítása; így emberi jogok biztosítása-érvényesülése a szociális igazságosságot, a közügyek intézésében való egyéni és közösségi részvételt, a hatalom humanizálását szolgálja. Ezt a sajátosságot összegezi (vagy koncentrálja) az a tétel, hogy az alkotmány alapvető tartalma a szabadság érvényesülése.

## VI. Az alkotmányosság – a szabadság rendje és az autonómiák szabadsága

1. A szabadság társadalomelméleti értelmezése során közhelyszerű megfogalmazások rögzítik, hogy ez nem más mint az egyén (vagy közösség) akaratának és cselekvésének összeegyeztetése mások akaratával és tevékenységével. Az összeegyeztetés érzékelteti, hogy a szabadság nem korlátlan, nem kaotikus, anarchikus rendtelenség, hanem mások érdekeire, akaratára figyelmező rend. A szabadság alapvető oldala az önkorlátozás s ennek intézményesítése. A szabadság önkorlátozásának konkretizálódását biztosítja az alkotmány a társadalmi lét különböző szféráiban a családban, a termelésben, a nevelésben, a szellemi életben (az értelmiségi tevékenységekben, a művészetekben és a tudományokban), a közéleti szerveződésekben, hatalmi kapcsolatokban és intézményekben. Erre tekintettel idézendő *Bibó* István következtetése "A szabadság mint absztrakció önmagában nem állhat meg, hanem mint általános elvnek is csak akkor van értelme, ha az elemi társadalmi egységek reális szabadságainak összegezéséből születik meg."

A polgári társadalmakhoz általában hozzá kapcsolják a forradalmakban meghirdetett szabadság elvének az érvényesülését. Történelmi tény viszont, hogy jelentékeny eltérés tapasztalható a XIX. század és a XX. század demokratikus szabadságrendje és főképpen a II. világháború után meghonosodott és intézményesült szabadság vonatkozásában. Ez a változás abban összegezhető, hogy a korlátozott (a kapitalizmus kezdetein érvényesülő) szabadságrendet fölváltotta az alkotmányi keretek között érvényesülő szabadság. Kiszélesedett rendje – a plurális társadalmi berendezkedésben. E demokráciák a szabadságjogok érvényesülése, az eltérő érdekek szabad kifejezése, a tolerancia alapján kialakuló konszenzus és kompromisszum jegyében teremti meg a rendet, a közélet rendezettségét. Ennek van egy nagyon lényeges vonatkozása: a modern társadalmakban a közélet rendje nemcsak az alkotmány révén érvényesül, hanem a jogrend, az erkölcsi rend, a gazdasági-piaci értékrend, a mindennapi együttélés közös fegyelme, fegyelmezettsége, mentalitása, attitűdje (szemléleti és viselkedési rendje) alapján. A plurális szabadságrend sajátossága még az is, hogy a különböző társadalmi szférák kikerülnek az abszolutisztikus, etatisztikus, központosított közvetlen irányítás alól, s e szférák önállósága, önrendelkezése, önirányítása – önszabályozása, autonómiája bontakozik ki az alkotmányos berendezkedés keretei között.

A különböző társadalmi szférák belső autonómiája fölött áll az alkotmány mint átfogó szabályozó az egész társadalmi lét makroszintű egysége alapján. Ily módon az alkotmány elvei és normái (a szabadságrend korlátaiként is) a különböző szférákban realizálódnak: közvetlenül szabályozva bizonyos életviszonyokat és előírva az önálló belső (ön)szabályozás követelményét, – természetesen a társadalom egyetemes érdekeire tekintettel.

Az alkotmány humánus elveket érvényesítő szerepét és a különböző szférák önálló szabályozó szerepének alárendeltségét ragadja meg *Pokol Béla* (érzékelve az alkotmány keretet és korlátot jelentő szerepét a piac és a verseny vonatkozásában) – alkotmánytervezetének indoklásában: az alkotmány "Úgy juttatja érvényre a szociális – humanitárius szempontokat, hogy csak a legszükségesebb mértékben korlátozza az egyes társadalmi szférákon belül a piaci szerveződést és az egészséges versengést." (*Pokol Béla: A magyar parlamentarizmus. Bp. 1994. 220. p.*) – E következtetéshez még kiegészítésként hozzáteszem: az átfogó társadalmi érdekek a piaci függéstől való védelme az alkotmány alapvető követelménye vagyis a partikuláris érdekek fölényének alkotmányos korlátozása szükséges (persze nemcsak a gazdasági életben, hanem a többi társadalmi szférában is) – a szabadságjogok érvényesítése alapján.

A plurális társadalmak alkotmányos rendjének alapvető vonása az, hogy az emberek szabadsága abban is megnyilvánul, hogy saját kultúráját, vallását, életfölfogását, értékrendszerét, filozófiáját vagy személyes eszméit vallhatja és követheti, nem kell semmiféle véleményüket, meggyőződésüket megtagadni. Csak azt kell megígérniök, hogy tiszteletben tartják "az alkotmányban leszögezett gyakorlati alapelveket. Az alkotmány maga is inkább gyakorlati, mintsem krédószerű megfogalmazása a jó társadalomnak." (*M. Novák: A demokratikus kapitalizmus szelleme. Bp. 1994. 78. p.*)

2. A szabadságrend további jellemző vonásai az *autonómiák* szabadsága, amelyek a társadalom alapszintjétől a legfőbb szintig (a csúcsonkig) jelen vannak, kapcsolódnak egymáshoz, átfogó rendbe, rendezett működésbe állnak össze.

A demokratikus rend az egyének autonómiájából (nem csupán autonóm erkölcsi személyiségükből, hanem közéleti autonómiájukból: hatalomhordozó mivoltukból), magán- és közszférában levő önálló szerepükből fakad. A közösségi autonómia pedig az egyének szabad közösség szerveződését, és sajátos érdekeik védelme végett közéleti aktivitásukat és közös jogosultságait jelenti. – Kollektív jognak minősül az egyesülési jog, a gyűlekezési jog, a vallásszabadság és a sztrájkjog mellett az etnikai kisebbségek joga, autonómiája.

Az autonómiák további szintje az *önkormányzatok* kiépítése és önálló (önirányítást és önszabályozást tartalmazó) működésük. Ezzel kapcsolatban megemlítendő, hogy önkormányzatokon nemcsak a helyi-, területi és etnikai, hanem más szerveződések (szociális, gazdasági, kulturális, szakmai, érdekvédelmi szervek) is értendők, s mind-mind alkotmányos szabadságrendbe illeszkedő autonómiával rendelkezik. Külön utalhatok a szakszervezetekre, a pártokra és a hitéleti szervekre mint legjelentékenyebb nem-állami közéleti intézmények, amelyek ugyancsak autonómiával rendelkeznek.

Az autonómiák általában két szervezési elvre épülnek, az egyik a személyi, a másik a területi elv, s ezek bizonyos kombinációja is érvényesülhet. A modern társadalom-szerveződésben előtérben áll a személyi elvre épülő önkormányzati megoldás, más esetekben – a körülményektől függő – területi elv.

Az alkotmányos szabadságrend nemcsak a mikro-, mezo-szintű szerveződések autonómiáit foglalja keretbe, hanem az egész nép autonómiáját is tartalmazza. Makro-strukturális szinten autonómiaként jelentkezik a *népszuverenitás*, amely az adott államkeretben élő lakosság döntési jogosultságait tartalmazza alkotmányos rendjének megválasztásával és kiépítésével kapcsolatban. S ennek keretében helyezkedik el a nemzeti szuverenitás mint az autonómia sajátos formája és megoldása, az *államalkotó*

közösségek *autonómiája*. Külön kiemelendő: az etnikai kisebbségek államalkotó minőségének elismerése önrendelkezési jogaik, önkormányzataik intézményesítése – akár föderáció, konföderáció vagy képviseleti-közigazgatási önállóság formájában alkotmányos rögzítést igényel (regionalizáció – decentralizáció).

Az alkotmányosság tehát mint a szabadság rendje az emberi (egyéni és kollektív) jogok érvényesülését, az autonómiák, önkormányzatok szabad szerveződését (önirányítást és önszabályozását) jelenti az alkotmány keretei között.

MIHÁLY SAMU

## THE DEFINITION OF DEMOCRACY AND CONSTITUTIONAL PROCESS

(Summary)

The public life, even in the ancient societies required a public order, therefore the definition of public relations forms, institutions and the regulation of their operations had already appeared as spontaneous requirements in these early societies. Within the social structure of newly emerged civilizations the power-politics struggles have emerged as well. For the sake of the stabilization of social order the constitutional process has been stated, namely regulation of public rules and enactment of the constitutions. In the precapitalist societies the public rules were mostly the spontaneous reflection and impact of the public struggles, however they have never indicated intentional constitutional process and never embodied in any form of the constitution. An intentional constitutional process was launched, as a by-product or outgrowth of the bourgeois revolutions and a consequence of radical changes during that time.

During the age of enlightenment, for the sake of democratisation of public life within the dynastic organization of the state (monarchy), it was replaced by the formation of constitutional state, which required the assertion of the principle of sovereignty and republic. However, in many countries they could not achieve that goal, hence satisfied, as a compromise, with the form of constitutional monarchy.

The author, examining the problem of the constitutional state, points out that in the recent process of constitutionalisation the politics, mainly because of the interests of the political élite, disregard the segregation and independence of constitutional power, especially the distinction between legislative and constitutional power. There are two reasons for this phenomenon. One of them is the exaggerated and almost exclusive role of the politics in the process of constitutionalization. Second, only the legislative authority (Parliament) generates constitutional process, hence entirely the National Assembly enacts the constitution, as a special law. The author's thought is that in the modern civil societies, because of the widened public life, the state centered constitutionalisation has lost its former justification.

The theoretical basis of the constitutionalization is the fundamental principles of democracy, namely taking into consideration the internal proportions within the society, the national-ethnic differences, to avoid the tyranny of the majority, to make the public life more human and furthermore to guarantee and defend the basic individual and collective human rights.

The author examines the characteristics of the constitution, as a basic norm not only as a provision of law, and points out the constitutionalism as an order of the freedom expresses the assertion of individual and collective rights, then the independent organization and self-regulation of autonomies and local self-governments within the framework of constitution.



## Elméleti meggondolások a kormány alkotmányos helyzetének szabályozásához

*Mottó:* "The most curious thing about the  
British Cabinet is that so little is  
known about it."

*Bagehot*

A magyar alkotmány – mint általában az alaptörvények – kormányra vonatkozó rendelkezései meglehetősen szűkszavúak. Ez nem véletlen. Egy szigorúan elméleti megközelítés alapján ugyanis csupán két vagy három olyan, kormányra vonatkozó rendelkezéscsoport mutatható ki, amely az alkotmányból semmiképpen sem hagyható el, nevezetesen: a megbízás keletkezése, megszűnése, azaz a kormány felelőssége, a felelősség érvényesítése, továbbá a hatáskörébe tartozó aktusok meghatározása.

Concha Győző írja valahol, hogy az angol alkotmányjog a miniszteri felelősség intézményével oly szolgálatot tett az újkori alkotmányosságnak, mint a római jog a modern civilisztikának az adásvételére vonatkozó szabály – az eladónak jár a vételár, a vevőnek meg a dolog – absztrahálásával. Valójában itt részben arra kell gondolnunk, hogy minden más, a kormány státuszára vonatkozó rendelkezés elvileg a felelősségére vonatkozó szabályokból levezethető. Másrészt azonban a megjegyzés mögött az is meghúzódik, hogy a miniszteri felelősség az angol politikai környezetben, elsősorban az ottani pártrendszer sajátosságainak megfelelően alakult ki és formálódott. Amikor az újkori és modern alkotmányosság elvei a kontinensre átkerültek, itt más politikai környezetben "találták magukat", már ami a pártrendszer jellemzőit illeti. A kormányra vonatkozó alkotmányos szabályoknak az eltérősége angol megfelelőjétől részben a pártrendszerben megmutatkozó különbségből adódik. Mindenesetre erről az oldalról azt is lehetne mondani, hogy a kormány alkotmányos helyzete abban a koordináta-rendszerben határozható meg, amelynek egyik tengelyét a megbízatására, felelősségére stb. vonatkozó szabályok, a másik tengelyt ellenben a pártrendszer "paraméterei" képezik. Igazából persze a pártrendszer jellemzői, adottságai nem mindig kifejezetten vannak jelen az alkotmányokban, hanem mint "háttéranyag", mint történeti, politikai-kulturális kiindulópont.

Végül itt a kontinensen a kormány funkciója, összetétele stb. az újkori alkotmányosság kezdeteitől – megint csak az angol alkotmánytörténet fejleményeitől eltérő módon – a személyileg és szervezetenként növekvő – közigazgatással együtt alakult.

## I.

A magyar most hatályos alkotmány parlamentáris köztársaságot teremt. Hatásköri szempontból a parlamentarizmus eredeti jellemzője a törvényhozás hatáskörének korlátlanlansága. Angliában a parlamentet ez, mint a szuverént, a szuverenitás közvetlen letéteményesét illeti meg, a kontinensen pedig mintegy a népszuverenitás átruházásaként. Az angol parlament azonban kénytelen "eltűrni" azokat a korlátokat, amelyek a rule of law-ból erednek. A kontinensen pedig ma már a törvényhozás hatáskörének az írott alkotmány, illetve ennek alapján az alkotmánybíráskodás szab határt. A parlamentarizmus viszonyai között a törvényhozás hatáskörének eredeti korlátlanlanságát ma már csupán a *végrehajtáshoz való viszonyában őrzik*: a parlamenti kormányzati rendszerben a törvényhozásnak hatásköri elsőbbsége van a végrehajtással szemben.

A magyar alkotmány a kormány feladatait *taxáció*-szerűen próbálja meghatározni. Valójában ez lehetetlen. Más alkotmányok – ha egyáltalán foglalkoznak ezzel – a kormány tevékenységére általános meghatározást alkalmaznak: vezeti az ország általános politikáját, meghatározza a kül- és belpolitikát stb.

Az Országgyűlés hatásköri elsőbbségét a kormánnyal szemben részben az általa kibocsátott törvénynek a jogforrási rendszerben meghatározott helyzete – elsőbbsége – biztosítja, másrészt a "maradék állami feladat" ellátására vonatkozó hatásköri primátusa. Itt arról van szó, hogy az alkotmányra hárul az állami szervek hatáskörének meghatározása. Ha olyan állami feladat merül fel azonban, amely eredetileg, kifejezetten nem tartozik egyetlen alkotmányos szerv hatáskörébe sem, akkor ennek ellátására elvileg csak a törvényhozás, illetve a kormány jöhet számításba. A parlamentarizmus jellemzője az, hogy ilyenkor a törvényhozás elsőbbsége érvényesül a végrehajtással–kormánnyal szemben. Valójában a törvényhozás és a végrehajtás említett egymáshoz való viszonyát a jogforrási rendszer írja le, rajzolja meg. A jogforrási rendszerben a törvényhozási tárgyakkal az alkotmány által történő meghatározása csupán az Országgyűlés jogszabályalkotó tevékenységének minimumát jelenti, a testület tehát az alkotmányban kifejezetten meghatározott törvényhozási tárgyakon túlterjeszkedhet – legalábbis a most hatályos alkotmányi rendezés alapján.

A parlamentnek a "maradék állami feladatra" vonatkozó hatásköri elsőbbsége – a fogalomból következően – nem kizárólagosságot jelent. Más oldalról szemlélve a kérdést: a parlament hatásköri elsőbbsége a "maradék állami feladatra", illetve a parlament kizárólagossága erre, a parlamentarizmus két válfaját képviseli: Ami már lényegesen eltér a parlamentarizmustól, az az, amikor a parlament hatásköre a maradék állami feladatra korlátozva van, amikor tehát erre a kormány–végrehajtó hatalom hatásköre megelőzi a törvényhozás.

A "maradék állami feladat" megjelölés voltaképpen az állam társadalmi beavatkozásának alkotmányi formáját jelenti: eszerint a parlamentarizmus a magánszférába való törvényhozás, illetve végrehajtás általi állami beavatkozást egyaránt "eltűri", ha eközben akár potenciálisan is az előbbi, tehát a törvényhozás primátusa érvényesül.

A kormány alkotmányos pozíciójának, illetve az Országgyűléshez való viszonyának sajátossága, hogy a "maradék állami feladat" ellátásáért felelősséggel tartozik, akár úgy, hogy az intézkedést magára vállalja, akár úgy, hogy erre nézve az Országgyűlés számára előterjesztést tesz.



## II.

Alapvető kérdés a *kormány megbízatásának keletkezése és megszűnése*, illetve ami a rendezés háttérében meghúzódik: a kormány elleni bizalmatlanság kifejezésének alkotmányi szabályozása. Itt a lehetséges megoldás a parlament, illetve a köztársasági elnök hatásköre által meghatározott mezőben jelölhető ki.

A *mai szabályozás*: a miniszterelnököt a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja többségi szavazattal; a miniszterelnök megválasztásáról és a kormányprogram elfogadásáról az Országgyűlés egyszerre határoz.

A minisztereket a miniszterelnök javaslatára nevezi ki – és menti fel – a köztársasági elnök; a kormány a miniszterek kinevezésével alakul meg.

Lényege: az előzőekben hivatkozott szabályok és a később tárgyalandó konstruktív bizalmatlanság intézménye a parlamentnek ad (szinte) teljes hatalmat a kormány megbízatása felett; abban az esetben ugyanis, ha kibékíthetetlen ellentét támad a parlamenti többség, illetve a köztársasági elnök között a miniszterelnök személyére nézve, végső soron az előbbi, tehát a parlamenti többség dönt. Abszurd esetet feltételezve: a parlament színlelésből elfogadja az államfő javaslatát, a következő pillanatban azonban konstruktív bizalmatlansági indítvány előterjesztésével s megszavazásával a javasolt személy az államfő mindenféle közreműködése nélkül válhat kormányfővé.

A mai megoldás fennmaradása esetén is célszerű lenne az alkotmány olyan értelmű módosítása, amely szerint a miniszterelnök a kormányprogramot – ha egyáltalán szükség van erre – a kormány megalakulása után terjesztené elő. Mindenesetre a kormányprogram előterjesztésének és parlament általi tárgyalásának meg kell előznie a tárcák irányításának miniszterek által történő átvételét. Ellenkező esetben ugyanis a közigazgatás "elnyomhatná" a politikát, ami végső soron a kormányzati politikaváltás esélyeit rontaná, vagy hiúsíthatná meg.

Elképzelhető természetesen az is, hogy az új kabinet nem ad formális kormányprogramot; a bizalom Országgyűlés által történő megszavazása a miniszterelnöki programbeszédre épülne.

A *másik lehetséges megoldás* a kormány megbízatásának elnyerésére:

A köztársasági elnök az általános választás után, annak eredményét mérlegelve, "tetszése szerint" bíz meg valakit kormányalakítással, vagy a legtöbb mandátumot megszerző párt vezetőjét kéri fel erre.

Természetesen az Országgyűlés bizalmának az elnyerése tenné befejezetté a kormány megbízatását.

A kormányalakításra vonatkozó megbízatás(ok) sikertelensége esetén – meghatározott időn belül – elképzelhető

– az Országgyűlés automatikus, vagy

– a köztársasági elnök mérlegelését feltételező felosztatás, illetve a kettő kombinációja is.

A kérdés eldöntése azon múlik, hogy a törvényhozás valamiféle egyensúlyozását kizárólag a kormányhoz való viszonyában gondoljuk-e át, vagy pedig ebbe a viszonyba "kívülről", az államfő pontjáról kapcsolunk ellenőrzési-ellen súlyozó ellenpontokat.

A *konstruktív bizalmatlanság* intézményének *mai szabályozása*: a miniszterelnökkel szemben – a miniszterelnöknek javasolt személy megjelölésével – a képviselők egyötöde – bizalmatlansági indítványt terjeszthet elő; a miniszterelnök ellen

benyújtott bizalmatlansági indítvány a kormány ellen benyújtott bizalmatlansági indítványnak számít; a képviselők többsége által megszavazott sikeres bizalmatlansági indítvány eredményeként a miniszterelnöknek javasolt személyt megválasztottnak kell tekinteni.

A konstruktív bizalmatlanság intézménye a végrehajtó hatalom racionalizálása, illetve a kormány stabilitása jegyében alakult ki az alkotmányjogban.

A stabilitást itt az biztosítja, hogy a kormány megbuktatása és az új kormány megválasztása időben nem válik el egymástól. Másfelől: lehet, hogy a kormány megbuktatásának szándékában a különböző politikai erők egyetértenek, az új miniszterelnök személyében való egyetértés azonban ilyenkor messze nem feltételezhető.

A konstruktív bizalmatlanság intézménye a kormány stabilitása biztosításának történelmileg meglehetősen új eszköze. Hagyományosan erre a törvényhozás feloszlata szolgál: ha a kormány bukását követő meghatározott időn belül nem alakult új kormány, a törvényhozás automatikusan, vagy az államfő beavatkozásának következményeként feloszlott. A feloszlata, vagy az azzal való fenyegetés mintegy nyomásgyakorlásul szolgált új kormány alakítására.

Választás kérdése, hogy a kormány stabilitását az alkotmány a konstruktív bizalmatlanság intézményével, vagy pedig a feloszlatai jog szabályozásával törekszik-e elérni. Mindenesetre a konstruktív bizalmatlanság intézménye elvileg erősebb eszköz a kormány stabilitása megőrzésére, mint a törvényhozás feloszlata, vagy a feloszlattal való fenyegetés.

Az általános választást követő kormányalakításnál természetesen (csak) a feloszlatai joggal való fenyegetés jelent bizonyos "kényszert" a kormányalakításra.

### III.

Ma a konstruktív bizalmatlansági indítvány, továbbá a miniszteri megbízatás keletkezésére vonatkozó szabályok *miniszterelnöki kormányt* konstruálnak.

Az alkotmányjog nagy kérdése a kormány tagjainak – közöttük elsősorban a miniszterelnök – kapcsolata, egymáshoz való viszonya. Annak a – szocialista – megoldásnak az alkalmazását, amely szerint a kormány jogi értelemben is testületi szerv, határozatait a testületek jellemző módon, többségi szavazással hozza stb. egyértelműen ki lehet zárni. Egyebek mellett el kell fogadnunk ugyanis a klasszikus közjognak azt az érvelését, mely szerint a kormány jogi értelemben vett testületisége ellentétes a miniszteri felelősség elvével: a kormány-testületet tehát sem jogilag, sem politikailag nem lehet felelősségre vonni. Másrészt, tehetjük ehhez hozzá: a koalíciós kormányzás követelményével is ellentétes az, ha a kormány egyes tagjai leszavazhatók.

Másfelől: a kormány jogi értelemben vett testületisége olyan eljárási szabályok érvényesítését követelné meg, amelynek a betartását a dolog természete szerint nem nagyon lehet ellenőrizni. Az, hogy a ma hatályos alkotmányban a kormányra, mint testületre vonatkozó rendelkezéseket találunk, a korábbi, a módosítás előtti alkotmányszöveg maradványának tekinthető, s ezek nem illeszkedhetnek az alkotmányosság modern elveit követő rendszerbe.

A testületiség elve azonban egyáltalán nem minden tekintetben és formában utasítandó el a kormány működésével kapcsolatban. Annál kevésbé, mivel kormányzati

tevékenység nem lehet megosztotté. A kormányzati tevékenységnek nagyjában-egészében egységesnek kell lennie. A kérdés azé, hogy ez az egységesség direkt jogi eszközökkel van-e biztosítva a kormány jogi értelemben vett testületiségének kimondásával-, amit tehát az előzőek szerint el kell utasítanunk – vagy pedig indirekt módon, olyan megoldással tehát, amelynek csupán következménye a testületiség.

A miniszterek egymáshoz való kapcsolatára – elvileg – legalább három megoldás kínálkozik. Az egyik a prezidenciális kormányzati rendszerben, ahol az elnök egyedüli felelőssége "lefedti" a minisztereket. Itt a miniszterek tehát az elnök utasítása szerint és kizárólagos felelőssége mellett járnak el.

A másik kapcsolati forma a kollegialitás elve a svájci kormányforma szerint. Itt a minisztereknek nagy önállósága van, a köztük lévő vitában a Szövetségi Gyűlés dönt.

Végül a parlamenti kormányzati rendszerben attól függően, hogy a kormány összetétele politikailag egynemű-e, vagy koalícióra épül, a döntések meghozatala történhet többségi elv alkalmazásával, vagy konszenzus alapján. Valójában azonban akár a többségi elv, akár a konszenzus alkalmazására csupán a legfontosabb kérdések eldöntésénél kerül sor. Gyakran a miniszterek nem is tudnak egymás aktusairól, nyilatkozatairól a meghozatalukat, megtételüket megelőzően. A testületiség, illetve a konszenzus inkább szociológiai aspektusa a döntések meghozatalának; az alkotmányjog számára az a lényeges, hogy a parlamenti kormány tagjai politikai szolidaritás egymás iránt akár az olyan döntésekért is, amelyekről a meghozatalukat megelőzően szinte nem is tudtak. Az előzőekből következik, hogy az alkotmányjogban a miniszterek egymás iránti politikai szolidaritását vélelmezni kell.

A konstruktív bizalmatlanság intézménye – ahogyan erről már szó volt – a miniszterelnököt állítja a kormányzati tevékenység középpontjába. A másik oldalról ez azt jelenti, hogy a konstruktív bizalmatlanság intézményének egyes elemei – a miniszterek kinevezésének módja, a bizalmi kérdés felvetésének rendje stb. – olyan helyzetet teremtenek, amelyben a minisztereknek a miniszterelnökkel kell szolidaritást vállalniuk, és viszont. A politikai szolidaritás megszűnése tehát a miniszterek megbízatásának megszűnésével jár.

Meg kell mondani azonban, hogy ma már a klasszikus parlamentarizmus körülményei között, tehát nem konstruktív bizalmatlansági rendszerben is gyakran alakul miniszterelnöki kormány, azaz a miniszterelnök ilyenkor is a kormányzati tevékenység középpontjában áll. Amíg azonban a konstruktív bizalmatlansági rendszer körülményei között a miniszterelnök státusát jogi eszközök támasztják alá, addig a klasszikus parlamentarizmus viszonyai között ugyanezt politikai eszközök: itt a miniszterelnök a pártban betöltött pozíciója, illetve a választásokon szerzett tekintélye alapján stb. ugyanúgy meghatározhatja a kormány összetételét, ragaszkodhat miniszteréhez stb. Végül soron tehát a kormány a klasszikus parlamenti rendszerben is miniszterelnök iránti politikai szolidaritás elve szerint működik, csak hogy itt ezt politikai, s nem jogi eszközök biztosítják.

Az alapvető alkotmányos kérdés tehát az, hogy a miniszterelnöknek ténylegesen, illetve jogilag lehetősége *van-e megválasztani minisztereit*: a javaslatára nevezi-e ki, illetve menti fel őket az államfő stb. Ha igen, a választott megoldásban benne van a bizalmatlansági szavazás előterjesztésének tulajdonképpeni módja is: a konstruktív bizalmatlanság esetén ez nyilvánvaló, hiszen ilyenkor csak a miniszterelnök ellen lehet bizalmatlansági szavazást kezdeményezni; a kormány elleni bizalmatlansági szavazás kezdeményezésének klasszikus megoldása esetén – ha tehát ezt a kormány bármely tagja

ellen be lehet nyújtani – a miniszterelnök a saját megbízását miniszteréhez is kötheti politikai szolidaritásának kinyilvánításával. A végeredmény tehát itt is ugyanaz, mint a konstruktív bizalmatlanság intézményének alkalmazása esetén.

Tulajdonképpen az elmondottak választ jelentenek az elmúlt esztendőben gyakran felmerült arra a kérdésre is, hogy jelenleg, a konstruktív bizalmatlanság körülményei között miért nem lehet, illetve miért felesleges intézményesíteni az egyes miniszter elleni bizalmatlansági kezdeményezést: végső soron mindenképpen a miniszterelnök megbízása lehet a tét.

A miniszterelnöki kormány, a konstruktív bizalmatlanság intézménye az említetteknek megfelelően a kormány hatáskörének, feladatkörének, összetételének, belső kapcsolatainak jó sok kérdését, illetve azok eldöntésének módját zárt pályára tereli; az utóbb említett kérdések szabályozhatók, ezeknek azonban inkább technikai jelentőségük lesz, s nem alkotmányjogi, azaz nem feltétlenül kell, hogy az alkotmányra tartozzanak.

Az például, hogy hogyan, milyen eljárási szabályok alapján dönt a kormány, hogy tehát szavaznak-e a miniszterek, vagy/és a kormány határozatait a miniszterelnök mondja ki, egyáltalán: a kormány tagjai közötti konszenzus hogyan születik meg, vagy hogy a miniszterelnök hogyan informálódik a minisztereknek azok aktusairól, amelyek nem kerülnek a kormány elé stb., olyan ügyrendi jellegű szabályok, amelyek a konstruktív bizalmatlanság alkotmányi szabályaiban feloldódnak, s melyeket maga a kormány állapít meg. Nem kis leegyszerősítéssel azt is lehetne mondani, hogy az alkotmányra, illetve az alkotmányjogra csupán az tartozik "ami", illetve "aki" "kijön" a kormány üléséről, azaz egyfelől az aktus, másfelől pedig az, akit annak meghozataláért felelősségre lehet vonni.

Az alkotmánynak a kormány megbízásának keletkezésére, a konstruktív bizalmatlanság stb. szabályain túlmenően legfeljebb azt mondhatná ki, hogy *a miniszterek a kormány, illetve a miniszterelnök által meghatározott politika alapján önállóan járnak el.*

#### IV.

*Összetétel:* úgy vélem, a kormány összetételéből a tárca nélküli minisztereket kihagyni nem lehet. A lehetséges érvek közül csupán azt említjük, hogy részvételükkel biztosítható a kormány alkalmazkodása a politikai körülmények változásához.

Legyen-e *miniszterelnök-helyettes* a kormányban?

A miniszterelnöki kormány – akár intézményi keretek között, tehát konstruktív bizalmatlanság alapján, akár politikai megközelítésben gondoljuk át –, a miniszterelnök iránti politikai szolidaritás elve szerint működik: a miniszter addig marad miniszter, amíg politikailag szolidáris a miniszterelnökkel szemben, és viszont. A koalíciós kormányzás viszonyai között természetesen a miniszterelnök és minisztereinek ez a kapcsolata politikai kompromisszum eredménye. A politikai szolidaritás elve azonban nem olyan utasítási jog, amely az alá-fölérendeltségben épül.

Ez a megközelítés alapvetően meghatározza annak a kérdésnek az eldöntését is, hogy az alkotmány rendelkezék-e a miniszterelnök-helyettesi tisztségről: a miniszterelnökre kell hagyni, hogy megbízza-e valamelyik kormánytagot a

helyettesítésével, s ha igen, milyen terjedelemben enged át hatásköröket a számára. A miniszterelnök Országgyűlés előtti felelőssége ugyanis nem osztható meg.

## V.

Jogtudományi, újabban szociológiai, politológiai vizsgálatok kimutatják, hogy a végrehajtó hatalom alapvetően két szelvényre tagolódik, nevezetesen kormányra és közigazgatásra: a megkülönböztetés alapja a tevékenység eltérő minősége, úgymint politikai, illetve igazgatási végrehajtás, kormányzás és igazgatás, ez utóbbi körben a jogalkotás és jogalkalmazás stb.

Más eredményre kell jutnunk azonban, ha a kormány és közigazgatás viszonyát abból a szempontból vizsgáljuk, hogy az előbbi milyen lehetőségekkel rendelkezik az utóbbi tevékenységének a befolyásolására. Itt azt kell mondanunk, hogy a kormány jogi-intézményi lehetőségei a közigazgatás ügyeibe való beavatkozásra teljes. Ez teszi azt, hogy a kormánynak alárendelt végrehajtó hatalom – jogi-intézményi keretek között szemlélve a kérdést – eredendően egységes és oszthatatlan. Magát a kormányt a magyar "48-as törvények" minisztériumnak mondják, amely "osztályokra" – mai szóval: minisztériumokra – tagolódik.

A rendelkezési jog a közigazgatással alapozza meg a kormánynak a közigazgatásért való felelősségét a törvényhozás előtt.

Az eredendően és elvileg egységes végrehajtó hatalomból vagy maga az alkotmány, vagy a törvényhozás "kihasított" egy részt, például a statisztikai adatszolgáltatás szervezetét. Vannak továbbá olyan, történetileg létrejövő állami funkciók, amelyeknek az ellátása – például a pénz- és bankjegypolitika, a közszolgálati médiumok irányítása – már eredendően nem a végrehajtó hatalomra tartoznak. Az említett körbe sorolható állami funkciókat ellátó – ún. nongovernmentális – szervek ennek megfelelően külön hatáskörökkel, sajátos státussal kapcsolódnak a kormányhoz, illetve a törvényhozáshoz. A fegyveres erők esetében a végrehajtó hatalom más elemeihez viszonyított státusváltozás azt jelenti, hogy a törvényhozás bizonyos hatásköröket – csapatok külföldre küldése, ott történő állomásoztatása stb. – fenntart a maga számára.

Ami máig megmaradt a végrehajtó hatalom egységes fogalmából, részben a kormánynak a lehetősége, hogy a *tagjainak feladatait* – anélkül, hogy erre nézve az alkotmány rendelkezést tartalmazna – *maga állapítsa* meg. A kereteket itt az határozhatja meg, ha a minisztériumok felsorolását az alkotmány a törvényhozásra bízta. Ez azonban mit sem változtat a kormány említett lehetőségén, hogy tudniillik az egyes miniszterek feladatáról maga döntsön. Elfogadható tehát, ha az alkotmány a *minisztériumok felsorolását* továbbra is törvényre bízta. Elvi akadálya annak sincsen, hogy ezt a kormány állapítsa meg. Ebben az esetben az Országgyűlés költségvetési hatásköre valamelyest gyengül.

Mi következik az elmondottakból az alkotmányi szabályozás számára?

Az *alkotmánynak* el kell döntenie, hogy *mely szerveket* – nongovernmentális szervek (!) –, *illetve funkciókat emel ki a "kormány alól"*; továbbá: *felhatalmazást kell adnia a törvényhozásnak arra, hogy ezt a jövőre nézve megtegye*, azaz: a közigazgatás egyes ágazatai számára speciális státuszt teremtsen.

Lényeges – s ez ami az említetteken túlmenően máig érvényes a végrehajtó hatalom egységéből –, hogy annak a nongovernmentális szervek "kivonása utáni maradéka" változatlanul a kormány irányítása alatt áll, annak teljes alárendeltségben. Elvileg tehát a kormány – azon túl, hogy dönt a tagjai közötti munkamegosztásról – maga hozhat létre, illetve szüntethet meg dekoncentrált szerveket. Minthogy azonban az ilyen döntésnek költségvetési kihatása is van, közigazgatási, dekoncentrált szervek végső soron csak törvény által megállapított feladatra hozhatók létre. Az említetten túlmenően azonban a közigazgatási, dekoncentrált szervek hatáskörének gyakorlásába a kormány korlátlanul beavatkozhat.

Tehát: a kormány a közigazgatási szervek hatáskörét elvonhatja, határozataikat megsemmisítheti mind célszerűtlenség, mind törvényt sértés okán. Az ezzel ellentétes vélemény, amelyet nem kevés államigazgatási jogász oszt, az államigazgatási szervet a bíróságokéhoz hasonló pozícióba helyezné.

Márpedig a közigazgatás nem bíróság. A két szervezet közötti nagy különbségek egyike, hogy az utóbbi diszkrecionális hatáskörben (is) eljár. A közigazgatásra nézve ma már szinte általánossá váló bírói ellenőrzés a közigazgatási döntések törvényességének, jogszerűségének megítélésére irányul. Annak ellenőrzésére, hogy a közigazgatási szerv diszkrecionális hatáskörében megfelelően döntött-e, végső soron a miniszter politikai felelősségének intézménye szolgál. Ha a kormánynak nincsen lehetősége a közigazgatási döntésbe való beavatkozásra, a közigazgatás diszkrecionális hatáskörében ellenőrizetlenül marad.

Hangsúlyozni kell azonban, hogy a kormány közigazgatási ügyekre szóló beavatkozásának lehetősége nem változtathat a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának lehetőségén.

A kormány tagjai a kormány nevében, a miniszterelnök iránti politikai szolidaritás jegyében eljárhatnak. Más oldalról tehát – ahogyan az előzőekben említettük már –, az eljáró miniszternek a miniszterelnök, illetve a kormány egésze iránti politikai szolidaritását vélelmezni kell. A kormány hatáskörének az átruházása – a szubdelegáció – akkor merül fel, ha a címzett tagjai körén kívül esik. Ez az összefüggés magyarázza részben azt, hogy sok országban miért annyira magas a kormány tagjainak a száma, hogy tehát ezekben az országokban megkülönböztetik egyrészt a szűkkörű kabinetet, másrészt pedig a jóval nagyobb létszámú kormányt. Sok érv hozható fel a szubdelegáció intézményének a fenntartása mellett. Az alkotmányjog számára az a lényeges, hogy a szubdelegáció a kormány törvényhozás előtti felelősségét nem érinti.

A kormány közigazgatás feletti rendelkezési jogának biztosításán túlmenően rendelkeznek-e az alkotmány a közigazgatással kapcsolatos egyéb kérdésekről? Itt egyetlen további összefüggés ajánlható az alkotmányozó figyelmébe. Ez pedig az, hogy ha az alkotmány fenn kívánja tartani a hivatásszerű, professzionális közigazgatás rendszerét, akkor erre nézve biztosítékokat kell teremtenie. A politikai és közigazgatási államtitkári intézmény, a két tisztség megkülönböztetése, egyáltalán: szabályozásuk ma részben az említett követelmény szolgálatában áll. Elképzelhető természetesen más megoldás is. Ha azonban az alkotmány nem teremt megfelelő biztosítékokat a professzionális közigazgatás megóvására a zsákmányrendszer meghonosodásának veszélyével kell számolni.

## IRODALOM

*Balogh Zsolt*: A központi államigazgatás rendszerének elméleti problémái. Államigazgatási Szervezési Intézet, Budapest, 1987.

*Balázs István*: A parlament és a központi államigazgatási Szervek viszonya egyes kapitalista államokban. MTA Államtudományi Kutatások programirodája, Budapest, 1987.

*Balázs István–Dobromir Mihajlov*: A központi államigazgatási polgári szervezeti modelljei. Államigazgatási Szervezési Intézet, 1987.

*Blondel, Jean*: The Organization of Governments. A Comparative Analysis of Governmental Structures. Sage Publications. London, etc. 1982.

*Blondel, Jean*: Cabinets in Western Europe, 1988.

*Lőrincz Lajos*: A közigazgatás alapintézményei. Államigazgatási Főiskola, Budapest, 1993.

*Szamel Lajos*: Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái. KJK Budapest, 1963.

## JÁNOS SÁRI

### THEORETICAL CONSIDERATIONS ABOUT THE REGULATIONS OF THE CONSTITUTIONAL STATUS OF THE GOVERNMENT

(Summary)

In the introduction of this study the author briefly outlines the differences between the governmental and ministerial responsibility, within the framework of continental and common law systems. Furthermore, he analyses the basic models of the dividing scope of authority between the Parliament and the government.

Thereafter he deals with the legal problems of Hungarian constitutional law and makes some proposals for its amendment.

In connection with launching and terminating of the government's mandate he points out that the Parliament has an entire control over the government's mandate, namely if an irreconcilable contradiction appears, with regard to the possible candidate of the Prime Minister, between the majority of the Parliament and the President, finally the majority of the parliament will decide. In an absurd case, the Parliament will fictitiously accept the proposal made by the President, but in the next moment with submitting a constructive notion of censure with and its acceptance the proposed person, without any assent of the President, might be Prime Minister. If the recent system remains, would be useful if an amendment was made by the Parliament in order to the effect that the Prime Minister should submit, if necessary, the program of the government after forming a new government.

The other possible solution of obtaining the mandate of the government is, that after the general election, evaluating its result, the President according to his/her personal preference gives mandate to form a new government or he/she gives the mandate to the leader of the party which gained the greatest number of seats in the Parliament. Naturally, gaining the trust of the Parliament would completely fulfil the Government's mandate.

Because the government is a corporate body, in legal sense its responsibility is against the individual ministerial responsibility, therefore the government as a corporate body neither politically nor legally is responsible for its actions. On the other hand, if the members of the government could be outvoted that is also contrary with the requirements of the coalition-government.

The author analyses the possible solutions for relationships among the ministers, then deals with the institution of ministerial distrust, and answers the question why it is not possible and on the other hand unnecessary to introduce the initiation of singular ministerial distrust, against certain ministers, within the circumstances of constructive distrust. He believes that the constitution should contains the minimum provisions, like concerning the origin of the government's mandate, constructive distrust and so on, and as a minimum requirement should state that the ministers have their own independency, within the framework of policy decided by the prime minister and the government.

The issue, whether the constitution should or should not contains provisions about the status of the vice-prime minister has emerged several times. According to the author's opinion, the decision whether the prime minister appoints one of his/her members of the government as a vice-prime minister or not and the scope of competence of the vice-prime minister belongs to the prime minister's sphere of authority. The prime minister's responsibility to the Parliament can't be divided.

The constitution has to decide on the following matters: what kind of non-governmental organizations and functions should be corporated by the constitution. Furthermore, it has to give authority for the legislation in order to establish a special status for certain branches of public administration.

Finally, the author analyzes the government's possible intervention into the work of public administration, with regard to the court supervision of the decisions made by public administration authorities.



## Alkotmánybíráskodás és hatalommegosztás

### I.

Annak vizsgálata, hogy egy adott állam felépítése és működése mennyiben felel meg az alkotmányos állammal szembeni feltételeknek, két lényeges kérdés elemzését igényli. Először annak értékelése a feladat, hogy az állam tiszteletben tartja-e az állampolgárok, a kor igényeinek megfelelő autonóm cselekvési lehetőségét, azaz az ún. civil társadalom autonómiája mennyiben garantált az illető államban. Közjogilag ennek az igénynek középpontjában az állampolgárok szabadságjogainak és egyenjogúságának garantálása, valamint a gazdaság autonóm mozgásának lehetősége áll. A XX. században ezt a vizsgálatot egészíti ki a szociális biztonságra vonatkozó állami szerepvállalások mélysége, amely általában ellentétben áll az állami beavatkozás, a tulajdon szentsége, a gazdaság autonómiája elveivel.

A másik vizsgálandó kérdés, hogy az adott állam felépítésében és működésében mennyiben demokratikus, azaz az állami hatalom gyakorlása során mennyiben érvényesül a népszuverenitás elve. Közismert, hogy ennek biztosítékai a képviselői és a közvetlen demokráciát garantáló jogi és szervezeti intézmények.<sup>1</sup>

Ismeretes, hogy dr. Szentpéteri István kollégám tudományos működése során elsősorban az utóbbi kérdéskörben jelentette meg értékes elemzéseit. Jelen tanulmányomban én is ehhez csatlakozom azzal, hogy napjaink egyik legvitatottabb kérdéséről írok: mi az alkotmánybíráskodás és az alkotmánybíróságok szerepe az állam demokratikus működése során. Hol helyezkedik el ez az intézmény az állami szervek rendszerében, igaz-e az az állítás, hogy a jelenlegi magyar alkotmánybíróság a népszuverenitást korlátozza azzal, hogy kontrakarírozhatja az Országgyűlés akaratát. Igaz-e, hogy az Alkotmánybíróság olyan új hatalmi ág a magyar államszervezetben, amely eddig ismeretlen volt.

---

<sup>1</sup> És ezzel elhatároltuk egymástól a társadalom államtól független autonóm mozgásformáit és az állam működésével összefüggő közvetlen demokratikus intézményeket. Közvéleményünkben gyakran összekeverik a kettőt és a közvetlen demokrácia intézményeként emlegetik a civil szféra létét, az érdekképviselői szervek működését, a pártok tevékenységét, stb. A közjogban a kettő megkülönböztetésének elvi, alkotmányos jelentősége van.

## II.

Az alkotmánybíróság szerepkörét illetően két végletes álláspont ütközésének vagyunk tanúi. Az egyik álláspont szerint az alkotmánybíróság új, önálló hatalmi ág, amely az eddig, az államhatalom megosztásán alapuló berendezkedésben ismeretlen volt. Az Alkotmánybíróság léte szétfeszíti az államhatalom elosztásában eddig követett hármasság kereteit, olyan új hatalmi ág létrejöttéről van szó, ami "átrajzolja" az európai alkotmányozás eddigi struktúráját. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság jogosítványai révén minden hatalmi ág felett kontrollt gyakorolva az államhatalom új típusú gyakorlójává válik.

A másik álláspont szerint a napjainkban egyre jobban tért hódító alkotmánybíróságok a bírói hatalom részei, azaz az Alkotmánybíróság léte elvileg nem töri át az államhatalmat megvalósító szervezet eddig követett hármasságának struktúráját.

A fenti, elméletinek látszó állásfoglalásnak számtalan gyakorlati következménye van. Az első álláspontot vallók az egész kormányzati rendszer átépítését is vallják és az Alkotmánybíróság szerepét ehhez igazítva olyan hatáskörök átadását is lehetségesnek tartják, amelyeket eddig az igazságszolgáltató hatalmat gyakorló bíróságoknak nem volt. Ilyen pl. az előzetes normakontroll, az Alkotmány absztrakt értelmezése kizárólag az Alkotmánybíróság útján. De ide sorolható az az álláspont is, amely szerint külön törvényekben bármely hatáskör átadható az Alkotmánybíróságnak (ld. pl. az egyetemek autonómiájának az alkotmányosságán túlmenő védelmét stb.).

A második álláspontot vallók az Alkotmánybíróság hatáskörét csak addig tartják megalapozottnak, amíg azok nem törik át a hagyományosan a bírói hatalomhoz tartozó hatásköröket.

A fenti kérdés eldöntésének lényege éppen ezért történeti gyökerű, annak vizsgálatával kell kezdődjön, hogy az európai állam- és jogfejlődés milyen szerepet szánt az igazságszolgáltató hatalmi ágnak, megváltozik-e a szerepkör az Alkotmánybíróság felállításával általában, illetőleg országoként és esetenként milyen olyan hatáskört kaptak az alkotmánybíróságok, amelyek az igazságszolgáltatáson túlmutatnak.

## III.

Az államhatalom történetileg kialakult hármasságával szemben századunkban számtalan kihívás érkezett. A legnagyobb kihívást a kelet-európai szocialista rendszerek adták azzal, hogy az alaptörvény szintjén fogalmazták meg az államhatalom egysége elvét. Az elmélet szerint ez az egység a képviselői szerv – nálunk az Országgyűlés – korlátlan hatalmában ölt testet, mert minden más állami szervtípus vezető szerve (kormány, bíróság, ügyészség) ettől kapja megbízatását, teljes, jogilag korlátozhatatlan felelősséggel tartozik a képviselői szervnek és ennek megfelelően bármikor elmozdítható általa.

Ez a látszólag végsőkig vitt a népszuverenitás teljességén alapuló közjogi struktúra azonban a civil társadalom csaknem teljes megszüntetésével, és a politikai pluralizmus felszámolásával párosult. A hatalommegosztás elve viszont éppen az

európai polgári átalakulással és a politikai pluralizmuson alapuló társadalmi berendezkedés elfogadásán nyugodott. Ebből két konklúzió adódik.

Először az, hogy a politikai pluralizmus felszámolása alapján a hatalom egysége vagy éppen megosztása teljes jogi formalitás. Az egyetlen legális politikai centrumból irányított totális állam diktatúrát jelent, amelyet végül is semmiféle közjogi struktúrával ellensúlyozni nem lehet.

A másik következtetés, hogy az államtól elválasztott civil társadalom és az ezen alapuló politikai pluralizmus visszaállítása szükségképpen igényli az államilag gyakorolt hatalom "szétosztását" a különböző típusú állami szervek között. Ez utóbbi folyamatnak vagyunk szemtanúi a mai Magyarországon is.

Az európai fejlődésben megjelent hármas hatalommegosztással szemben a másik kihívás a hatalmi ágak többszöröződése. Az alkotmánybíróságok önálló hatalmi ágként való felfogása ennek a többszöröződésnek egyik formája. Megjelennek a közjogi irodalomban olyan álláspontok is, amelyek a területi és a testületi önkormányzatokat, az ellenőrzés szerveit, az államfő változó jogosítványait stb. is önálló hatalmi ág létrejöttének tekintik.<sup>2</sup>

Nincs mód az ezzel kapcsolatos minden törekvés ismertetésére, de konklúzióként hadd fogalmazzam meg – e törekvések a hatalmi ágak fogalmát más minőségűvé teszik. Az államszervezetten belüli munkamegosztás, ennek kapcsán az egymáshoz való viszony szempontjából megjelenő önállóság vagy autonómia még nem jelenti az államhatalmi ágak többszöröződését. Az önkormányzat pl. – szerintem – a központi végrehajtó hatalom, elsősorban a kormányhoz képest autonómiát jelent, de a törvényhozó hatalomhoz képest nem. A törvényhozó hatalom korlátai legfeljebb az alkotmányban biztosított önkormányzati jogok útján megteremtett autonómia, amely nem tartalmaz abszolút korlátot már csak azért sem, hiszen az alkotmányozó hatalom vagy a törvényhozó hatalomé, vagy legalább is az annak fontos része. Ha nem így lenne, akkor már nem autonómiáról, hanem föderatív megoldásról kellene beszélni, amely már nem hatalommegosztási kérdés (más a minősége).

Az államhatalom megosztásából folyó igényeket és az államszervezetten belül más autonómiák, garanciát (pl. az önkormányzatokat) az köti össze, hogy az autonómiával rendelkező szervek önállóságának biztosítékait is, de a hatalommegosztásból folyó elválasztást is az Alkotmány védi. A védelem minősége azonban más és a fenti közös alkotmányvédelemből nem következik azok azonos minősége.

E tanulmány keretében azonban nem azt akarom bizonyítani, hogy az államhatalmi ágak hármasságát az európai alkotmányfejlődés nem lépte át (bár erről meg vagyok győződve), hanem csak azt, hogy az alkotmánybíráskodásnak az igazságszolgáltatató szervezettől való elválása még nem eredményezi feltétlenül új államhatalmi ág megjelenését.

Ennek bizonyításához az igazságszolgáltató hatalom jellemzésén, az alkotmánybíróságok szerepkörének elemzésén keresztül vezet az út. Nem elég a szentencia, a tézist igazolni is kell tudni.

---

<sup>2</sup> Ld. erről részletesebben a "Politikatudományi Szemle" c. folyóirat 1995. 2. számában megjelent e témában írt tanulmányomat.

#### IV.

Vegyük először a bírói hatalom szerepkörét. Ennek a szerepkörnek lényegét a következőkben foglalhatjuk össze.

1. A törvényhozó és a végrehajtó hatalomhoz képest ennek jellegzetessége – mint ez közismert – hogy jogot nem alkothat. A jogalkotással, mint az állami akarat közjogilag legfontosabb megnyilvánulásával, – amely akarat az állam egész cselekvését behatárolja – a képviselő, a törvényhozó hatalom rendelkezik. Történetileg a végrehajtó hatalom ugyan fokozatosan jogalkotó, rendeletalkotó hatásköröket is kapott, elméletileg azonban ez több vonatkozásban korlátozott, és lényegét tekintve a törvényhozó hatalom akaratához kötött.

a) Korlátozott először azért, mert rendeletet a kormány és a miniszterek csak az Országgyűlés akaratából adhatnak ki. Ez a korlátozás a XIX. században az ún. felhatalmazási törvényekben jelent meg, ami azt jelentette, hogy ritkán a kormány (helyette a miniszterelnök), gyakrabban a miniszterek csak azokat az életviszonyokat rendezhették rendeleti jogalkotással, amelyre kifejezett törvényi felhatalmazást kaptak. Századunkban a korlátozásnak ez a közjogi eszköze háttérbe szorult, helyébe az ún. törvényhozási tárgyak intézménye került. Ez azt jelenti, hogy a törvényhozási tárgyak közé sorolt életviszonyokba beavatkozni, azokat jogilag szabályozni csak törvényekkel lehet. Az ezeken túlmenő viszonyokat viszont a végrehajtó hatalom rendeletekkel szabályozhatja. Ezzel megváltozik a rendeletalkotás közjogi alapja, ui. a végrehajtó hatalom jogalkotó hatáskört kap, nincs szükség felhatalmazási törvényre.

b) Másodszor azért, mert hierarchiát teremtettek a törvényi és a rendeleti jogalkotás között. Erre azért van szükség, mert a törvényhozási tárgyak meghatározásával nem következett be a jogalkotásban hatásköri megosztás a kormány (a végrehajtó hatalom) és a képviselő között. Elvileg (ez alól talán csak a francia jogalkotásban van kivétel) a jogalkotás teljessége a törvényhozó hatalmat gyakorló képviselői szervnél maradt, a végrehajtó hatalom a törvényhozási tárgyakon túl csak a törvények által nem szabályozott, vagy a törvények hézagainak kitöltésére kapott jogalkotói (rendeletalkotói) felhatalmazást úgy, hogy ezzel nem szűnt meg a törvényhozó hatalom elvileg korlátlan jogalkotó hatásköre.

Mindezt csak azért bocsátom előre, mert az európai jogfejlődésben a végrehajtó hatalomnak a jogalkotói felhatalmazás kiteljesedése a bíróságokat nem érintette, azaz elv, hogy a bíró nem alkothat jogot napjainkig szinte változatlanul megmaradt. Annak ellenére kell ezt hangsúlyozni, hogy a bíróságok által alkotott "szokásjog" körüli viták olyan régiek, mint maga az elkülönült bíraskodás. Ez azonban egy más minőség. Míg a végrehajtó hatalom egyre szélesedő felhatalmazást kapott jogalkotásra, a bíróságok ilyen felhatalmazást nem kaptak. A jogalkalmazás során követett állandó gyakorlat, mint szokásjog, egy olyan tény, amelyhez nincs szükség közjogi felhatalmazásra. Ilyen szokásjog az államszervezet más típusú szerveinél (pl. az államigazgatásnál is) előfordul. Az más kérdés, hogy az államigazgatás gyakorlati megvalósulása során az egyre szélesebb jogalkotó hatalommal felruházott közigazgatásnak ilyen szokásjogon alapuló jogalkotásra nincs is feltétlenül szüksége.

2. A bíróságok tevékenységük során csak jogot alkalmaznak. A jogalkalmazás során rájuk mind a törvényi szintű, mind a rendeleti szintű jogi normák kötelezőek.<sup>3</sup>

3. Közismert az is, hogy a jogi normák konkrét viszonyokra való alkalmazása során nem mechanikus folyamat alakul ki. A jogalkalmazónak, benne a bírónak először a bekövetkezett tényeket kell regisztrálni, majd azt kell eldöntenie, hogy a viszonyok jogilag rendezettek, szabályozottak-e vagy sem. Ha a viszony jogilag nem szabályozott, úgy nincs a jogalkalmazó szerveknek beavatkozási lehetősége. Ha jogilag szabályozott viszonyról van szó, akkor a bírónak azt kell eldönteni, hogy a megállapított tényállás alapján milyen jogi normát kell alkalmaznia.

Az alkalmazandó jogi norma keresése kapcsán a bírónak elvitathatatlan joga megvizsgálni, hogy a jogi normát kibocsátó szervnek volt-e jogalkotási hatásköre, volt-e ilyen felhatalmazása. Ha azt állapítja meg, hogy a normát kibocsátónak nincs ilyen felhatalmazása, a szabály alkalmazását megtagadja. A bíró köteles megállapítani, hogy a norma hatályban van-e és érvényes-e. Ha nem, a jogi normát nem alkalmazhatja. A jogalkalmazó bírónak elvileg joga van annak vizsgálatára is, hogy a norma megfelel-e a jogi normák hierarchiájának, azaz az alacsonyabb szinten elhelyezkedő norma megfelel-e, vagy ellentétes-e magasabb szintű normáknak. Ha a rendelet pl. ellentétes a törvénnyel, a bíró a rendeletet nem alkalmazhatja. Azokban az országokban, ahol írott alkotmány van, ott ehhez is viszonyítani kell a törvényeket és rendeleteket. Alkotmányellenes jogi normát (törvényt sem) a bíró nem alkalmazhat.<sup>4</sup>

Mindez azt jelenti, hogy a bírói hatalom attól önálló hatalmi ág, hogy jogosítványai vannak a törvényhozó hatalom normaalkotásának jogszerűségi, benne alkotmányosság felülvizsgálatára és ugyanilyen mértékű jogosítványa van a végrehajtó hatalom normaalkotásának törvényességi felülvizsgálatára is. Ha ez nem így lenne, úgy az általa gyakorolt jogalkalmazásban nem érvényesülne hatalommegosztás, a bíróság egyszerű végrehajtója lenne a jogi normáknak.

A fent leírt elvi séma persze országonként és koronként is sok speciális vonással valósul meg. Az angolszász jogrendszerekben a bíró "önállósága" a precedens jog érvényesülése miatt, a bíró függetlenségének értelmezése miatt és a normák jogszerűségének elbírálásánál meglévő jogai miatt jóval nagyobb mint az európai kontinensen. A kontinenst jellemző centralizáltabb állam a bíró szabadságfokának megfogalmazásában is fellelhető.

Az európai kontinentális államfejlődés majdnem általánossá tette az írott alkotmány, alaptörvény létrejöttét. A jogrendszer egészét alárendelte ennek az alaptörvénynek. A bíróság előbb jelzett hatalmából folyóan elvileg nem tagadta meg az alkalmazandó jogi normák törvényességének, de alkotmányosságának vizsgálatát sem. Ezt annak ellenére meg kell állapítani, hogy ennek érvényesülése elé egyes államokban az állam centrális felépítésének mélysége következtében koronként is jelentős, nemcsak a jogi normákban megjelenő korlátokat állított. A jogi norma alkotmányossági vizsgálata pedig az alkotmánybíráskodás lényege. Ebben az értelemben minden írott alkotmánnyal rendelkező államban, – ha az állam berendezkedése megfelel a

<sup>3</sup> Ez azt jelenti, hogy a jogi normák kötelező erejének semmi köze az alá- és fölérendeltséghez. A jogi normák abban különböznek az irányítási jogából következő utasítási típusú normáktól, hogy önmagukban hordják a kötelező erőt.

<sup>4</sup> Itt kívánom megjegyezni, hogy a közigazgatás felhatalmazása a jogi normák törvényességi és alkotmányossági megítélésében nem ilyen mértékű. Ez a bírói függetlenséghez hasonló önállóság hiányából, a centralizáltság nagyobb mértékéből fakad. Körülírására, elemzésére most nincs lehetőség.

hatalommegosztás elvének –, legalábbis kifejezetten nem tagadták meg a bírónak azt a jogát, hogy az alkalmazandó jogi norma alkotmánynak megfelelését vizsgálhatja. Ebben az értelemben minden írott alkotmánnyal rendelkező államban van alkotmánybíráskodás.

Az írott alkotmánnyal nem rendelkező jogrendszerből viszont hiányzik az alkotmány és ezzel együtt a jogi normák az alkotmány írott szövegéhez való viszonyítása is. Ennek megfelelően értelmetlen a rendes bíróságoktól elkülönülő alkotmánybíráskodás is.

Ezzel szemben az Amerikai Egyesült Államokban – amelyet lehet angolszász típusú joggal rendelkezőnek tekinteni – írott alkotmány jött létre, ahol a jogi normák írott alkotmányhoz való viszonyítása adott. Ezért itt – igaz nem külön bíróságként – de létrejött az alkotmánybíráskodás.

Az Amerikai Egyesült Államokban ezt ki is fejezték azzal, hogy a Legfelsőbb Bíróság maga deklarálta azt a jogát, hogy jogi normát alkotmányellenessé nyilvánítsa, de nem tagadta meg a jogalkalmazó bírótól azt a jogot sem, hogy a norma alkotmányellenessége miatt a norma alkalmazásától eltekintsen. Ez a jog ugyan nem foglalja magában az alkotmányellenes jogi norma formális hatályon kívül helyezésének jogát, azaz egy ilyen döntés csak a bíróságokat kötelezi a norma alkalmazásának tilalmára.

Ezzel szemben az európai államok többségében különösen a második világháború után a jogi normák alkotmányszerűségének vizsgálata céljából külön bíróságok, az ún. alkotmánybíróságok jöttek létre.

Ennek azután meghatározó jelentősége van az alkotmányszerűség megítélésére is.

Az egyik ilyen hatás, hogy egy ilyen külön bíróság létrejötté most már kivette a jogalkalmazó bíró kezéből a jogi norma alkotmányszerűségének – legalább elvileg ott lévő – elbírálását. A magyar alkotmánybírásról szóló törvény<sup>5</sup> szerint ha a jogalkalmazó bíró alkotmányellenesnek ítéli az általa alkalmazandó normát, akkor köteles a per felfüggesztése mellett annak elbírálását az Alkotmánybírósághoz felterjeszteni. Vagyis az alkotmányellenesség megállapítása az alkotmánybíróságok létrejöttével általában kikerül a rendes bíróságok hatásköréből.<sup>5</sup>

A másik jelentős hatás, hogy egy ilyen külön alkotmánybíróság többszörösen húzza alá a hatalomgyakorlás alkotmányszerűségének követelményét. Ha van jelentősége és haszna a magyar alkotmánybírárság hat éves létének, az feltétlenül az, hogy aláhúzta az alkotmány előírásainak jelentőségét, elfogadtatta, hogy a jogi normák alkotása során a jogalkotók a célszerűségen túl az alkotmány előírásainak is alá vannak vetve.

Az Alkotmánybíróság tevékenysége során kiderült az is, hogy az Alkotmány előírásainak nem egyszerűen politikai jelentősége, deklaratív ereje van, hanem jogi jelentősége is. Az Alkotmánybíróság "hatalma" az Alkotmányból fakad, és az Alkotmány minősége az Alkotmánybíróság "hatalmának" milyenségét is megalapozza. Az Alkotmány deklaratív előírásai szélesítik az Alkotmánybíróság "hatalmát", mert a

---

<sup>5</sup> Érdekes ebből a szempontból a portugál megoldás. Portugáliában a jogalkalmazó bíró ha alkotmányellenesnek ítél egy alkalmazandó jogi normát, azt figyelmen kívül hagyhatja (nem alkalmazza), de ezt a körülményt köteles jelezni az alkotmánybírósnak. Vagyis tulajdonképpen felajánlhatja az alkotmánybírósnak a norma megsemmisítésének lehetőségét, bár az se rá, se az alkotmánybíróra nem kötelező. Számomra ez a "felemás" megoldás nagyon szimpatikus, mert kevésbé centralizálja be a jogi normák alkotmányszerűségének vizsgálatát.

politikai deklarációk jogi értelmezését, jogi tartalommal való felruházását az Alkotmánybíróság értelmezésére bízta. Minél inkább jogi dokumentum az Alkotmány, annál inkább szűkíti az Alkotmánybíróság értelmezési lehetőségét. Ennek a tanulságnak remélhetőleg meghatározó jelentősége lesz az új alkotmány rendelkezéseire is. De most nem ez a témánk, ezért a gondolatsort itt befejezem.

Ugyanakkor az alkotmánybíróságok hatásköre annyiban különbözik a bíróságokat eddig is megillető felülvizsgálati jogtól, hogy a jogi normák kifejezett hatályon kívül helyezésének jogát is megkapták. Ennyiben másabb ez, mint pl. az USA-ban létrejött alkotmánybíráskodás.<sup>6</sup>

Az európai kontinensen létrejött alkotmánybíróságoknak ez a kiterjedő joga (mindenki, nemcsak a bíróságok számára megtiltani az alkotmányellenesnek nyilvánított jogi norma alkalmazását) veti fel elsődlegesen azt a kérdést, hogy ez a "bíráskodás" már nem a bíróságokat eddig is megillető jog gyakorlását jelenti, hanem olyan többletjogosítvány amely önálló, a kormányzati rendszer egészére kiható szerepkört biztosít az alkotmánybíróságok számára. De itt megszakítom a gondolatsort, ennek vizsgálatát későbbre hagyom.

Ezúttal annak vizsgálatát szeretném először elvégezni, hogy az alkotmánybíráskodás magyar rendszere mennyiben felel meg a bírói hatalom hagyományos kereteinek és hol jut túl az Alkotmánybíróság hatásköre ezeken a kereteken. Amennyiben ehhez viszonyítottan "többlet jogokkal" rendelkezik ebből milyen következtetést kell levonni. Az egyik az lehet, hogy ezeket a többletjogokat vissza kell venni és az alkotmánybíráskodás funkcióját az igazságszolgáltatás kereteibe kell beilleszteni vagy korlátozni. A másik, hogy megállapítjuk a "többletet" és annak helyeslése mellett levonjuk azt a következtetést, hogy ez egy olyan szerv, amely nem illeszthető be a hagyományos, a hatalommegosztás elvén nyugvó állami szervek rendszerébe, új típusú, eddig nem ismert kormányzati tényező, amelytől nem tagadható meg egy önálló hatalmi ág elismerése sem.

Ez a hatásköri elemzés adhat arra a politika világában ma is megfogalmazódó következtetésre is tartalmi választ, hogy "túlhatalommal" rendelkezik-e a magyar alkotmánybíróság, vagy a mai hatáskörét meg kell védeni.

## V.

A fenti okokból tekintem át a magyar alkotmánybíróság törvényekben megfogalmazott hatáskörét.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a jogi normák alkotmányosságának utólagos elbírálása. Lényege annak vizsgálata, hogy a jogalkotással felruházott szerv

a) az alkotmányos előírásoknak megfelelően adta-e ki a jogi normát, azaz e szabályok betartásával jött-e létre a norma (így pl. nálunk gyakran vitatják az Országgyűlés által elfogadott törvényeknél a 2/3-os többség létét, hiányát, illetőleg a kihirdetés követelményeinek betartását);

---

<sup>6</sup> Az ok valószínűleg a diktatórikus hatalomgyakorlástól való félelemből vezethető le. Egyértelműen ez látszik a második világháború után az NSZK-ban, de erre utal az a körülmény is, hogy a világháború után Európában megbukó diktatúrák szinte mindegyikében létrehozzák az elkülönülő alkotmánybíróságokat.

b) a kiadott jogi norma alkotmánynak megfelelő-e két okból, először nem ellentétes-e az Alkotmány tartalmi rendelkezéseivel (pl. az emberi jogokkal), másodszor megfelel-e a jogi normák hierarchiájának, miután ezt a hierarchiát maga az Alkotmány állapítja meg.

Ez az Alkotmánybíróságra ruházott hatáskör megfelel a bírói hatalomra ruházott hatalomnak, ettől csak annyiban tér el, hogy az alkotmányellenes jogi norma megsemmisítését is magába foglalja. Ezzel már foglalkoztunk és a tanulmány végén még foglalkozni fogunk.

A magyar alkotmánybíróság ilyen felhatalmazását három oldalról szokták vitatni:

a) Milyen típusú jogi normák alkotmányossági felülvizsgálatára terjed ki az Alkotmánybíróság felhatalmazása. Ennek során vitatott a törvények felülvizsgálatának lehetősége, mert – mint mondják – ez az Országgyűlés szuverenitásának korlátozását jelenti. Vitatott a közigazgatás szervezetén belül az irányítási típusú normák (utasítások) valamint az önkormányzati rendeletek felülvizsgálata különösen a törvényesség szempontjából.

b) Az életbeléptetéstől számítva időben meddig nyilváníthat egy jogi normát alkotmányellenessé az Alkotmánybíróság, hiszen ha ez időben korlátlan, úgy jogbizonytalanságot keletkeztethet.

c) Ki kezdeményezhet ezzel kapcsolatosan javaslatokat az Alkotmánybíróság előtt?

*Ad a)* Az alkotmányi felülvizsgálat szempontjából az első kérdés az Országgyűlés által elfogadott törvény hatályon kívül helyezésének a lehetősége. Elsősorban nem a közjogi irodalomban, hanem a közéletben gyakran elvitatják az Alkotmánybíróságnak ezt a jogát. A fő érvet abból az Alkotmányba foglalt szabályból vonják le, hogy: "A Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerve az Országgyűlés." [Alkotmány 19. § (1) bekezdés]. Az 1989-ig hatályos Alkotmány 19. § (2) bekezdés ezt még kiegészítette azzal, hogy "Az Országgyűlés gyakorolja a népszuverenitásból eredő összes jogot...". A két rendelkezés együtt fejezte ki a hatalom egységének elvét, az Országgyűlés hatáskörének korlátlanságát. Ezen a szabálycsoporton belül 1989-ben csak a (2) bekezdés módosult úgy, hogy "Az Országgyűlés a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva..." a következő (a továbbiakban részletezett) Alkotmányban foglalt jogokkal rendelkezik. Kimaradt tehát, hogy az Országgyűlés "a népszuverenitásból folyó összes jogot" gyakorolja. Ez a változás tükrözi vissza az államhatalom megosztásából eredő új helyzetet, elvileg elismerve és kimondva, hogy az Országgyűlés csak a hatáskörébe adott viszonyok eldöntése során gyakorolja a népszuverenitásból folyó jogokat.

A közéletben, a politikában ezt a közjogi váltást alig vették tudomásul, ma is azt állítva, hogy az Országgyűlés a népszuverenitás teljességét egyedül gyakorolhatja, más szervek csak akkor, ha erre külön felhatalmazást kapnak. (Vagyis csak delegált joggal rendelkeznek.) Ebbe a koncepcióba kétségtelenül nem fér bele az Alkotmánybíróságnak a törvények alkotmányosságát felülbíráló jogköre. Ez a jogkör ellentmond az Országgyűlés előbb idézett teljes szuverenitásának.

Nem véletlen ezért, hogy az Alkotmányjogi Tanácsot létrehozó 1984. évi I. törvény 20. §-a nem is tette lehetővé a törvények és a törvényerejű rendeletek hatályon kívül helyezését, de még felfüggesztését sem. Az Alkotmányjogi Tanácsot csak azzal a joggal ruházták fel, hogy az alkotmányellenesnek vélt törvények esetén az véleményével az Országgyűléshez fordulhatott, de a döntést az Országgyűlésnek tartották fenn.



Ez a közjogi helyzet az 1989. évi, a hatalommegosztás elvét elfogadó alkotmányreformmal megváltozott. A népszuverenitást a hatalom megosztásán alapuló teljes államszervezet gyakorolja, ahol az Országgyűlés ugyan meghatározó szerepet kap különösen az állami akarat (törvény) elfogadásában, (vagyis az Országgyűlés jogalkotó hatásköre az államhatalom Alkotmányba foglalt keretén belül korlátlan), de nem gyakorolja a szuverenitás teljességét. A hatalommegosztás rendszerében az igazságszolgáltatásnak a jogi normák alkalmazása során meghatározott "hatalma" van. Elvileg nincs akadálya annak sem, hogy a külön bíróságként működő Alkotmánybíróság ilyen alkotmányossági felülvizsgálatot kapjon.

Nem véletlen, és főleg nem kerül szembe a hatalommegosztás elvével, hogy az alkotmánybírással rendelkező szinte valamennyi országban ez a bíróság a törvények alkotmányszerűségének felülbírálatára, alkotmányellenesség esetén a törvény hatályon kívül helyezésére is hatáskört kap. Ilyen irányú korlátozás ugyan elvileg lehetséges, de akkor a jogalkalmazás során a rendes bíróságoknak kell visszajuttatnia ezt a jogot, vagy fel kell adni a hatalommegosztást Európában kialakult rendszerét.

Más irányú problémákat vet fel a jogszabályi jelleggel nem bíró, elsősorban az államigazgatáson belül az irányítás lehetőségét biztosító normák felülvizsgálata. Ma Magyarországon a jogforrásokról szóló törvény által "az állami irányítás egyéb jogi eszközei"-nek minősített normák alkotmányszerűségének felülbírálata is az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. Ez a felülvizsgálat nemcsak az Alkotmánynak meg nem felelő rendelkezések tartalmi vizsgálatára ad jogot, hanem alkotmányellenesség címén annak vizsgálatára is, hogy az ilyen normákkal a kibocsátó szerv nem lépte-e túl a hatáskörét (irányítási joga e viszonyokra kiterjedt-e) és annak vizsgálatára is, hogy e normák a nyilvános, mindenkire kötelező normákkal nem ellentétesek-e.

Az alkotmányosság igényeivel nem ellentétes egy ilyen hatásköri kiterjesztés. Praktikusan azonban vitatható egy ilyen alkotmánybíróági hatáskör. Ez egyrészt feleslegesen leterheli az Alkotmánybíróságot. Másrészt az irányítási jog ilyen vizsgálata az alsó szervek önállóságának mértékét határolja be. Az állam működése szempontjából ez nagyon fontos, de annak ellenőrzése a rendes bíróságok pl. a közigazgatási bíróság útján is megoldható lenne.

Más alkotmányossági kérdéseket vet fel az illetékességi területén mindenkire kötelező önkormányzati rendeletek alkotmányossági és törvényességi felülvizsgálata. A magasabb szintű normáknak, benne a törvényeknek való megfelelés a rendes bírósági hatáskörben is ellátható lenne. Az alkotmánynak való megfelelés azonban annyira speciális vizsgálati igényeket vet fel, amelynek az Alkotmánybírósághoz való centralizálása indokolt lehet. Ez ugyanis jelentős mérlegelési jogot tartalmaz, amelynek különböző bíróságokhoz való decentralizációja az egységes gyakorlat kialakítását nehezítené meg. Az Alkotmány tartalmi rendelkezéséhez viszonyított felülvizsgálati jog Alkotmánybírósághoz való centralizációja mellett tehát lehet érveket felhozni.

Végeredményben a fenti gondok számbavétele után megállapíthatjuk, hogy a létrejött jogszabályok alkotmányszerűségének utólagos vizsgálata klasszikus bírói hatáskör. Ennek egyetlen bíróság, – az Alkotmánybíróság – hatáskörébe koncentrálása megfelel az alkotmányosság igényeinek. Önmagában a törvények hatályon kívül helyezésének joga nem teszi az alkotmányossági igényekkel szembemenőnek az alkotmánybíróág ilyen hatáskörét azokban az országokban, ahol az Alkotmány az államhatalmi ágak megosztását érvényesíti.

*Ad b)* Az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozását vallók fogalmazzák meg azt az igényt, hogy az Alkotmánybíróság időben csak korlátozottan rendelkezzen hatályon kívül helyezési joggal. Ezt elsősorban a jogbiztonság követelményével szokás indokolni.

Az Alkotmánybíróság hatáskörének ilyen időbeli korlátozása kizárólag annak vizsgálatát jelenti, hogy a létrehozás idejében, a létrehozáskor a vitatott norma alkotmányellenes volt-e vagy sem. Maga a jogrendszer azonban állandó mozgásban van, új jogszabályok keletkeznek, régiek szűnnek meg. Az alkotmányellenesség nemcsak a létrejöttékor, hanem a jogfejlődés során is létrejöhet. Még inkább nehezíti az alkotmányellenes jogi helyzet felszámolását az a körülmény, hogy az Alkotmánybíróság csak arra feljogosított indítványokra cselekedhet. Indítvány nélkül több évig is hatályban maradhat alkotmányellenes jogi norma. Mi sem mutatja ezt jobban, minthogy a hat éve működő magyar alkotmánybíróság számtalanszor helyezett hatályon kívül több éve hatályos jogi normákat. Ha az időbeli korlátot elfogadnánk, úgy az Alkotmánybíróság hivatalból való eljárását is el kellene fogadni, vagy a francia megoldáshoz hasonlóan a törvények alkotmányossági felülvizsgálata érdekében a létrejövő törvényeket hivatalból kellene az Alkotmánybírósághoz áttenni. Ettől megítélésem szerint messzemenően tartózkodni kell, hiszen ezzel valóban egy "második kamara" jönne létre, amelynek akarata ellenére törvény nem születhetne.

Az ilyen fajta időbeli korlát egyrészt kétségtelenül szolgálja a jogbiztonságot, de ugyanakkor alkotmányellenes helyzet megmaradását is eredményezheti. A két igény egyszerre való teljesítésének nincs jogilag megvalósítható módszere. Magam az alkotmányszerű hatalomgyakorlás fontosságát állítom előtérbe, ezért szavazok az időkorlátozás bevezetése ellen.

Az időben korlátlan alkotmányossági vizsgálat lehetősége veti fel a kérdést, hogy van-e joga az Alkotmánybíróságnak az alkotmányellenesnek nyilvánított jogszabály hatályba tartását elrendelni, akár úgy, hogy határozatának kihirdetésével helyezi ezt hatályon kívül, (előtte elismeri a hatályt), akár úgy, hogy időben távolabbi időpontra mondja ki a hatályon kívül helyezést azért, hogy az arra feljogosított szerv a kívánt szabályozást elvégezhesse. Egyesek ugyanis ezt vitatják, kimondva, hogy alkotmányellenesnek nyilvánított jogszabályt mindenkor a jogszabály kihirdetésétől kell hatályon kívül helyezettnek tekinteni.

Elismerve az utóbbi álláspont következetességét, azt gyakorlatilag keresztülvihetetlennek tartom. Ha a visszamenő hatályon kívül helyezést követelményként fogalmazzák meg, úgy ezzel megsemmisülnek mindazok az egyedi döntések is, amelyeket az alkotmányellenesnek nyilvánított jogszabály alapján hoztak. Ezek száma jelentős lehet és ez a jogbizonytalanságot még inkább megnövelné. Elesne az a lehetőség is, hogy az Alkotmánybíróság átmenetileg hatályban tartson normákat annak érdekében, hogy joghézag ne keletkezzen, (ennek hátrányai vannak) és lehetővé tegye az alkotmánynak megfelelő jogi norma létrehozását. Ellenkező esetben az Alkotmánybíróságnak kellene átmeneti normaalkotásra felhatalmazást adni (ennek vannak kísérletei Németországban), amelyet mindenképpen elkerülendőnek tartok.

Közvetve ehhez a témához kapcsolódnak azok a számomra értelmezhetetlen viták, amelyek az Alkotmánybíróság határozatainak időbeli hatályát vitatják. A kérdés gyakran úgy merül fel, hogy mi lesz az alkotmánybírósági határozatok sorsa, ha az Alkotmány megváltozik, vagy egyesben új alkotmányt fogadnak el. Egyesek ezzel kapcsolatban egészen addig mennek el, hogy új alkotmány esetén nem kellene-e az

Alkotmánybíróság összes határozatát megsemmisítettnek tekinteni, vagy nem kellene-e új Alkotmánybíróságot választani.

Ez a megközelítés számomra azért értelmezhetetlen, mert az Alkotmánybíróság határozata abban az értelemben mindig egyedi döntés, hogy konkrét indítvány alapján konkrét jogszabályi előírást konkrét alkotmányi tétellel ütköztet. Ebből következik, hogy ha akár az Alkotmány, akár a jogi norma változik az a határozatot teszi értelmezhetetlenné, ha úgy tetszik azt hatályon kívül helyezi. Új jogi tények alapján ismét felmerülhet az alkotmányosság kérdése, de ez egy új jogi döntés lesz, aminek jogalapját tekintve semmi köze a megelőző döntéshez.

A határozatot követő indokolás nem része, hanem magyarázata a döntésnek. Ennek kötelező ereje nincs, legfeljebb iránymutatással szolgál, hogy az Alkotmánybíróság hogyan értelmezi az Alkotmány vonatkozó rendelkezéseit és valószínűsíteni lehet, hogy ismételt elbírálás esetén hasonlóan fog állást foglalni.

Ezért számomra értelmezhetetlenek azok az igények is, amely szerint meg kell határozni az Alkotmánybíróság döntéseinek időbeli hatályát.

*Ad c)* Az Alkotmánybíróság döntési lehetőségeit jelentősen korlátozza annak szabályozása, hogy kik azok akik indítványozási joggal rendelkeznek. Az Alkotmánybíróság ugyanis hivatalból eljárást – néhány kivételtől eltekintve – általában nem indíthat, tehát maga vagy tagjai nem kezdeményezhetnek eljárást. Az alkotmányossági vizsgálat csak külső személyektől vagy szervektől eredhet.

A szabályozásnak kétféle végletes megoldása lehet:

*a)* Az egyik, hogy csak meghatározott állami szerveknek van eljárási kötelezettséggel indítványozási joga. Ez lehet maga a képviselői szerv, vagy annak meghatározott része, az államigazgatási szervek, a bíróságok, az ügyészség, a számvéviszék, az Országgyűlési biztosok stb. Természetesen jelentős különbség van már abban is, hogy csak a végrehajtó hatalom szervei kapnak ilyen jogot, vagy azoktól elkülönült szervek (pl. bíróságok) is. Ilyen megoldás esetén leszűkül az Alkotmánybíróság szerepe, mert csak olyan ügyek kerülhetnek elé, amelyeket meghatározott állami szervek akarnak.

*b)* A másik szélsőség a ma hatályos magyar megoldás, amely mindenki számára lehetővé teszi az indítványozást.<sup>7</sup>

Ez a szabályozás eredményezi, hogy Magyarországon ma évente mintegy kétezer indítvány érkezik az Alkotmánybírósághoz. Az indítványozóknak ma azt sem kell igazolni, hogy érdekük fűződik a jogi norma alkotmányosságának felülbírálatához. Vannak, akik a "Magyar Közlöny" olvasása kapcsán jutnak el ahhoz az ideához, hogy egy jogszabály az Alkotmány egy rendelkezésének (pl. a jogállamiságnak) nem felel meg. Egy ilyen elbírálási igényt egy "sajtpapíron" írt levélben is indítványozhatják, ami jogilag el kell indítsa az Alkotmánybíróság felülvizsgálatát.

A két végletes álláspont között kell a megoldást keresni. Az érdekelt állampolgárt az indítványozók köréből nem lehet kirekeszteni, de biztosítékokat kell adni a szakmailag megalapozott, megszürt indítványok garantálására is. Ez a "szűrőszerep" nem kerülhet kizárólag az Alkotmánybíróság szerveinek hatáskörébe, mert az szabad

---

<sup>7</sup> A "mindenki" alatt ma bárki, akár nem magyar állampolgárt, vagy nem magyar szervet is érteni kell. Ez a széles indítványozási jog indokolt lehetett 1989-ben. A rendszerváltás idején az egész jogrendszernek az új alkotmány alapján való felülvizsgálata napirendre került, ma azonban ez a lényegében korlátlan indítványozási jog felülbírálatra szorult.

belátáson alapuló alkotmánybíráskodást eredményezne. A jelenlegi több ezer indítvány ezt a helyzetet létrehozhatja.

## VI.

Az ún. utólagos normakontroll tehát jogi normák alkotmányosságának vizsgálatát valósítja meg. Az ún. alkotmányjogi panasz elvileg egyedi döntések alkotmányosságának felülvizsgálatát jelenti. A felülvizsgálandó egyedi döntés származhat akár bíróságtól, akár közigazgatási szervektől is. Az Alkotmánybíróság mindkét esetben egy konkrét tényállás elbírálásának válik részesevé, még akkor is, ha a nagyszámú egyedi döntések igen kis része juthat ilyen helyzetbe. Az alkotmánybíróági felülvizsgálat ugyanis csak Alkotmányban biztosított jogok, előírások megsértése esetén következhet be.

A ma hatályos alkotmánybíróági törvény ismeri az alkotmányjogi panasz intézményét, de az egyedi döntés alkotmányos felülvizsgálatát csak akkor teszi lehetővé, ha az egyedi döntés alkotmányellenes jogi norma alkalmazásával következett be. Ezzel ez az intézmény (a panasz) tulajdonképpen az utólagos normakontrollnak egy speciális szabályává változott, hiszen a panasztevőnek azt kell bizonyítani, hogy esetében alkotmányellenes jogi normát alkalmaztak. Ezt a normát helyezheti tehát hatályon kívül az Alkotmánybíróság. Nem jelent ez gondot akkor, ha az Alkotmánybíróság a normát a kihirdetéstől kezdve helyezi hatályon kívül, de problémák keletkeznek, ha a hatályon kívül helyezés az Alkotmánybíróság határozatának kihirdetése napjától, vagy azt követően következik be. Ebben az esetben az egyedi határozat létrejötte idején hatályos jogi norma alapján kell a jogalkalmazónak a szabályt alkalmazni, tehát a panasznak megfelelő igényt annak ellenére nem lehet kielégíteni, hogy az alkotmányellenességet megállapították.

Gyakorlatilag a magyar alkotmánybíróság ezt úgy hidalta át, hogy az alkotmányellenes jogszabály ugyan csak az alkotmánybíróági határozat kihirdetésétől került hatályon kívül, de a konkrét panaszos esetében az AB törvény alapján megtiltotta a szabály alkalmazását. (Premizálta az indítványozót.)<sup>8</sup>

Ezzel azonban az az ellentmondás keletkezik, hogy az alkotmányellenes jogi norma alkalmazásának tilalma csak az indítványozók esetében realizálódik, más ügyekben nem. Az Alkotmánybíróság ezt követően már nem fogad el olyan alkotmányjogi panaszt, amely kizárólagosan csak arra irányul, hogy esetében se alkalmazzák az alkotmányellenesnek nyilvánított jogszabályt.

Ilyen körülmények között merül fel ma Magyarországon az alkotmányjogi panasz további sorsa. A jelenlegi szabályozás – mint láttuk – tulajdonképpen nem ismeri a német jogban elfogadott, az egyedi határozatok alkotmányosságának felülbírálatára irányuló alkotmányjogi panaszt. A német megoldáshoz hasonló alkotmányjogi panasz elvileg kiépíthető lenne, hiszen az Alkotmánybíróság így is a bírói hatalom részese maradna, de azt eredményezné, hogy az alkotmányos felülvizsgálat jogán az Alkotmánybíróság úgy épülne be az igazságszolgáltatás rendszerébe, hogy meghatározott körben (alkotmányosság) a bírói döntések fellebbviteli fórumává is válna.

---

<sup>8</sup> Erre vonatkozóan ld. az Alkotmánybíróság 57/1991. (XI. 8.) AB számú határozatát.

Az alkotmányjogi panasz bevezetése vagy elutasítása tehát nem a hatalommegosztás problémája, hanem a bírósági szervezeten belüli munkamegosztás ügye. A jogi norma alkotmányosságának Alkotmánybíróság, vagyis külön bíróság útján való elbírálása azt jelenti, hogy elvettük a jogi normák alkotmányszerűségének vizsgálatát a rendes bíróságoktól. Ha az egyedi döntés alkotmányszerűségét az Alkotmánybíróságra ruháznánk, akkor ez azt jelentené, hogy ebben a vonatkozásban is korlátozzuk a rendes bíróságok hatáskörét, vagy legalább is új jogalkalmazó bíróság jött létre.

A hatalommegosztás hármasságának megtartása nem igényli, de nem is ellentétes az alkotmányjogi panasz intézményének bevezetésével. A fenti indokok alapján mégis tartózkodnék attól, hogy az igazságszolgáltatás rendszerébe egy új, a Legfelsőbb Bíróság felett álló csúcsbíróságot hozzunk létre.

## VII.

Az államszervezet tevékenysége során alkotmányellenes helyzet teremthető azzal, hogy valamely életviszonyt jogi normák nem rendeznek és ezzel alkotmányellenes helyzet jön létre. Ezt nevezik mulasztásban megjelző alkotmányellenességgnek.<sup>9</sup>

A magyar alkotmánybírósági törvény az ilyen alkotmányellenes jogi helyzet megállapítását is lehetővé teszi, akkor, ha a jog norma létrehozásának kötelezettségét Alkotmány vagy más jogszabály mondta ki, de az jogellenesen elmaradt. Ha ez a korlátozás nem lenne, úgy minden Alkotmányt sértő joghézagot alkotmányellenesnek kellene nyilvánítani. Ebben a vonatkozásban az Alkotmánybíróság felhatalmazása szélesebb az utólagos normakontrollnál annyiban, hogy egy ilyen eljárást az Alkotmánybíróság hivatalból is végig vihet.

Az Alkotmánybíróságnak ez a hatásköre – még a korlátozott felfogásban is – túlmutat a hagyományos bíróságok hatáskörén. A rendes bíróságok ilyenkor a konkrét jogalkalmazás során jogértelmezéssel, vagy analógiával oldják meg a problémát, de alkotmányellenes helyzet kinyilvánítási joggal nem rendelkezik a jogszabály kibocsátásával felruházott szervet jogalkotásra nem kötelezheti. Ez a hatáskör tehát olyan határterülete az alkotmánybíróságok hatáskörének, amelyek megalapozottsága az általunk vizsgált szempontból legalább is vitatható.

## VIII.

Nagyon speciális problémákat vet fel a belső jogi normák és a nemzetközi jog normáinak ütközése kapcsán felmerülő alkotmánybírósági hatáskör.

Itt is az Alkotmánybíróság hatásköre kiterjedtebb, mint az utólagos normakontroll esetén. Szélesebb a döntési hatáskör

a) először azért, mert az Alkotmánybíróság ilyen eljárást hivatalból is indíthat,

b) másodszor azért, mert a jogszabályi hierarchiát az utólagos normakontrollnál csak a magasabb szintű normához viszonyíthatja, míg a nemzetközi szerződésnél alkotmányellenességet mondhat ki az azonos szinten elhelyezkedő normák ütközése

---

<sup>9</sup> Az Alkotmánybíróság több döntésében foglalkozott a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség értelmezésével. Ld. pl. a 22/1990. (X. 16.), a 64/1991. (XII. 17.), a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatokat.

esetén is. Így pl. ha törvény formájában hirdettek ki egy nemzetközi szerződést és az ellentétes más törvénnyel, úgy az utóbbit hatályon kívül helyezheti azon a címen, hogy az nemzetközi szerződéssel ütközik.<sup>10</sup>

Ezt a felhatalmazást az államok közötti egyre szélesedő együttműködés hozta létre. Aligha lenne alkotmányellenes és aligha lenne a bírói hatalom természetével ellentétes az a megoldás sem, ha ezt a felhatalmazást a jogalkalmazók, benne a bíróságok is megkapnák.

Az utóbbi felhatalmazást tehát speciális felhatalmazásnak is tekinthetjük, amely az Alkotmánybíróság szerepkörét alapvetően nem befolyásolja.

Tudom, hogy a nemzetközi jog és a belső jog viszonya ma ennél jóval szélesebb probléma. Az Európai Unióhoz való csatlakozás során túl kell lépni a ma hatályos Alkotmány ama előírásán, hogy "A Magyar Köztársaság... biztosítja... a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját". [Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése].

Egyre sürgetőbben merül fel olyan igény, hogy az Unió normái előzzék meg hierarchikusan a belső jogi normákat. Ennek elismerése azonban azonos az állami szuverenitás meghatározott területeken való feladásával annak érdekében, hogy az államok közötti együttműködés a föderatív állam létrejöttével egészüljön ki. Ez az igény az alkotmánybíráskodás elé is új feladatokat háríthat (lásd pl. az Európai Emberi Jogi Bíróság tevékenységét). A célul tűzött feladat megoldásához ennek elemzését most elhagynám.

## IX.

A magyar alkotmánybíróság eddig tárgyalt hatáskörei többé-kevésbé szervesen illeszkednek abba az általam vallott koncepcióba, hogy az Alkotmánybíróság olyan külön bíróság, amelynek funkciója nem nyúlhat túl a bírói hatalom általános felhatalmazásán, ezen belül kell maradjon.

Ez alól a megítélés alól kizárólagosan – a már eddig is jelzett – az a kétségtelenül új, hogy a jogi normákat kifejezetten hatályon kívül helyezheti nemcsak a bíróságok, hanem mindenki számára. Ez kétségtelenül a jogalkotás, a kormányzati rendszer funkciója irányába viszi el az Alkotmánybíróságot, hiszen ilyen felhatalmazás a bíróságokat soha nem illette meg.

Az előbbieket elismerése mellett mégis határterületnek nyilvánítanám ezt a felhatalmazást.

Ennek indokolásaként hadd hozzam fel azt a történeti tény, hogy az angolszász jogrendszerekben a bíróságoknak az államszervezetben elfoglalt helye más. Ott a jogviták jelentős része végső soron még akkor is a bíróságon dőlnek el, ha egyébként az alapfokú döntés közigazgatási szervek, vagy önkormányzatok hatáskörébe tartozik.

Ennek felel meg az USA-ban kialakult alkotmánybíráskodási gyakorlat, hogy az alkotmánybíráskodás funkcióját ellátó Legfelsőbb Bíróság által alkotmányellenesnek nyilvánított normát a bíróságok nem alkalmazhatják, de ez a tilalom formailag más szervekre közvetlenül nem terjed ki.

---

<sup>10</sup> Az azonos szinten elhelyezkedő jogi normák (pl. törvények) közötti ellentmondás önmagában nem alkotmányellenes csak akkor, ha ezzel alkotmányellenes helyzet jön létre. Egyébként a törvények közötti ellentmondás, ütközés megszüntetése érdekében az Alkotmánybíróság jogosítványokat nem kapott.

Az európai kontinensen, különösen a második világháború után kialakult külön alkotmánybírósnak ez a joga kétségtelenül új jellegű jogosítvány. Ezt megérteni csak a kor törekvéseinek jegyében lehet.

Nem lehet véletlennek tekinteni, – de erre már utaltunk –, hogy a második világháború után elsősorban az NSZK-ban alakult ki a külön alkotmánybíróság, és azt sem, hogy ez az alkotmánybíróság rendelkezik ma is a legszélesebb hatáskörrel. Nem véletlen az sem, hogy az Európába összeomló diktatúrák után szinte minden államban létrehozzák az alkotmánybíróságokat, jelezni kívánva ezzel is, hogy egy új alkotmányos államiság eszményét fogadják el. Az alkotmányosság mindenekelőtti hitvallása és annak kinyilvánítása eredményezi többek között az alkotmányellenes jogi normák alkotmánybíróság általi hatályon kívül helyezésének szabályát is. Ezt legfeljebb még csak indokoltabbá teheti az a körülmény, hogy a diktatórikus állami berendezkedésben általában a közigazgatás útján gyakorolt állami hatalom az elsődleges, ennek bírói felülvizsgálata kivétel. Ilyen helyzetben nem elég a bíróságok számára megtiltani az alkotmányellenes jogi normák alkalmazását, hanem ezt az államszervezet egészére indokolt kimondani.

Vagyis a végső következtetésem az, hogy az alkotmányellenes jogi normák mindenki számára való hatályon kívül helyezése ugyan túlmutat az európai államfejlődés során létrejött bírói hatalom jogosítványain, de ez önmagában nem indokolja egy új hatalmi ág (alkotmánybírói hatalom) létrejöttére való következtetést.

## X.

Nem ez vonatkozik az alábbiakban tárgyalás alá kerülő alkotmánybíróági hatáskörökre. A magyar Alkotmánybíróság hatáskörei közül két jelentős olyan döntési lehetőség van, ami túlmutat az igazságszolgáltató szervezet hatáskörén. Az egyik az előzetes normakontroll, a másik az absztrakt alkotmányértelmezés.

### *a) Az előzetes normakontroll*

Az előzetes normakontroll lényege, hogy ilyenkor az Alkotmánybíróság a jogalkotási folyamat részesévé válik, hiszen a még érvényesen létre nem jött norma tervezetének vagy a törvényjavaslatnak az előzetes kontrollját végezheti. Alkotmányellenesség megállapítása esetén megakadályozhatja a jogi norma kihirdetését, hatályba léptetését.

Ez az előzetes normakontroll aszerint is csoportosítható, hogy a) mely szerv által hozandó jogszabály felülvizsgálatára terjed ki, és b) a normaalkotás mely szakaszába kapcsolódhat be az alkotmánybíróági felülvizsgálat.

Az első kérdésre viszonylag egyszerű a válasz, hiszen az alkotmánybíróságok vagy nem rendelkeznek ilyen hatáskörrel, vagy hatáskörük csak a törvények előzetes alkotmányossági kontrolljára terjed ki. Ennek megfelelően Magyarországon sem terjed ki az alkotmánybírósnak ez a hatásköre a rendeleti jogalkotásra.

Az ok valószínűleg abban keresendő, hogy a törvényeket hozó képviselői szervek pártpolitikai különbségeket kifejező szervek, amelyek tehát nem a jogi és más szakszerűségi okok oldaláról vizsgálják a javaslatokat, hanem sajátos pártpolitikai szempontból. A szakszerűségnek, így az alkotmányjogi kontrollnak is különös

jelentősége lehet. Az előzetes alkotmányossági ellenőrzés nagy előnye, hogy megakadályozhatja az alkotmányellenes törvények elfogadását, csökkentheti annak veszélyét, hogy az Alkotmánynak meg nem felelő törvény hatályossá váljon, és alkalmazásával olyan egyedi döntések keletkezzenek, amelyeket az alkotmányellenesség utólagos megállapítása esetén már nagyon nehéz korrigálni.

Ugyanakkor a törvények előzetes kontrollja a jogalkotás részesévé, így a politikai folyamatok részesévé teheti az Alkotmánybíróságot. Ez az indoka annak, hogy a legtöbb országban vagy nem adnak előzetes ellenőrzési jogot az alkotmánybíróságnak, vagy ha igen, úgy azt csak a végrehajtó hatalom előterjesztésére gyakorolhatja.<sup>11</sup>

A mai magyar megoldás szélesre tárja a törvények előzetes alkotmányos vizsgálatának lehetőségét. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § a) pontja alapján az Alkotmánybíróság bármely törvényjavaslatot, elfogadott, de ki nem hirdetett törvényt az Országgyűlés ügyrendjét, nemzetközi szerződés alkotmányellenességét előzetesen vizsgálhatja. A vizsgálat azonban – és ezzel a törvény korlátozza ezt a hatáskört – csak indítvány esetén rendelhető el. A vizsgálatot az Országgyűlés (nyilvánvalóan szótöbbséggel) a köztársasági elnök és a kormány indítványozhatja [AB törvény 21. § (1) bekezdés].

E három szerv indítványozási joga korlátot jelent, amelynek lényege abban van, hogy gyakorlatilag a végrehajtó hatalom kap jogot az alkotmányos kontroll kezdeményezésére. Az Országgyűlésnek ez a joga figyelmen kívül hagyható, hiszen ha a plénum szótöbbséggel elfogadott egy törvényt, aligha fog ugyanilyen arányban alkotmányossági ellenőrzést kezdeményezni. Ez önellentmondás lenne.

Az előzetes normakontroll lehetőségét azonban még tovább terjeszti a idézett 21. §, hiszen az indítványozási jogot bármely országgyűlési állandó bizottságnak és 50 képviselőnek is megadja. Az állandó bizottságokat is figyelmen kívül lehet hagyni azért, mert az állandó bizottság összetétele megfelel, az Országgyűlés pártösszetételének, és aligha van gyakorlati lehetősége annak (egészen kivételes esetektől eltekintve), hogy a kormánykoalíció többségével szemben egy állandó bizottság kormánytöbbsége alkotmányos kontrollt kérjen.

Egészen más a helyzet az 50 képviselő indítványozási jogával. Ez ugyanis a képviselők kisebbségének ad jogot az előzetes alkotmányossági kontroll megindításához. Gyakorlatilag a plénumon a kisebbségben maradó ellenzék így a többségi akarattal szemben kap a kisebbséget védő jogosítványt. Vagyis így az előzetes normakontroll az ellenzék "vétőjogává" válhat, és ezzel az Alkotmánybíróság a jogalkotás, sőt a politikai viták részesévé lehet.

Összegezeként: az Országgyűlés és annak állandó bizottságai előzetes normakontroll kezdeményezése gyakorlatilag aligha funkcionálhat, megszüntetésének nem lenne gyakorlati jelentősége. A kormány hasonló joga kétélű fegyver, mert így a kormány a parlament többségével kerülhet szembe, amit aligha vállalhat. Az 50 képviselő kezdeményezési joga pedig a kisebbség olyan újabb jogosítványa, amelynek eredményeként az Alkotmánybíróság a jogalkotás részévé válhat. A fenti jogosítványokat feleslegesnek vagy elkerülendőnek tartjuk.

---

<sup>11</sup> Más elvi okai vannak az Államtanács előzetes normakontrolljának Franciaországban. A Franciaországban létrejött Államtanács ebben az értelemben – az általunk vizsgált szemszögből – nem is Alkotmánybíróság, vagy legalább is sajátos, az általános európai megoldástól jelentősen különböző szerv, amely inkább valóban a kormányzati rendszer része.



Nem ilyen egyértelmű a köztársasági elnök kezdeményezési joga. Az Alkotmány 28. § (2) bekezdése egyszeri vétőjogot ad az elnöknek. Ezt a jogát terjeszti ki a 28. § (4) bekezdése, amikor lehetővé teszi azt is, hogy a törvény kihirdetése előtt az Alkotmánybírósághoz fordulhasson. Így az elnök kezdeményezési joga a törvényhozó hatalommal szemben a vétőjog egy sajátos formája.

A köztársasági elnökkel kapcsolatos mai szabályozás elvileg nem vet fel gondot. A különböző törvényhelyek szabályai azonban ellentmondásosak. Az Alkotmány 28. § (4) bekezdése a köztársasági elnököt akkor ruházza fel indítványozási joggal, ha az elnök az Országgyűlés által megküldött, de még ki nem hirdetett törvény "valamelyik rendelkezését alkotmányellenesnek tartja". Ezzel szemben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 33–36. §-ai az előzetes normakontroll-javaslatot akkor engedik előterjeszteni, ha az elnök a törvényt az alkotmányosság szempontjából "aggályosnak" tartja. Így "aggályosságról" szól a törvény a köztársasági elnök indítványozási jogánál is (35. §).

A gyakorlatban a köztársasági elnök ilyen irányú kezdeményezése esetén mindig "aggályairól" szolt indítványaiban, és nem alkotmányellenességet állított. Külön értelmezési gondot okozott az Alkotmánybíróságnak az AB törvény 1. § a) pontja, amely bármely "törvényjavaslat" előzetes alkotmányos ellenőrzését lehetővé teszi. Törvényjavaslatról pedig akkortól beszélünk, amikor az Országgyűlés elnökének benyújtották, és az javaslat marad egészen a végleges szövegnek az Országgyűlés által történő elfogadásáig. Így pl. javaslatnak minősül a javaslatához fűzött módosító indítvány is.

Az Alkotmánybíróság a 31/1990. (XII. 28.) sz. határozatában az Alkotmány értelmezésével gyakorlatilag elzárkózott a törvényjavaslat előzetes normakontrolljától mindaddig, amíg egy véglegesnek tekinthető törvénytörvény nem jön létre.<sup>12</sup> Ez pedig csak az Országgyűlés végaszavazása előtt következhet be. Az alkotmányossági indok az volt, hogy ha szélesebben értelmeznénk a "javaslat" fogalmát, úgy az Alkotmánybíróság folyamatosan a törvényhozás részesévé kényszeríthető, hiszen bármely törvényjavaslat felmerülésétől kezdve az az Alkotmánybíróság elé kerülhet.

Ez az értelmezés azonban azt jelenti, hogy a törvényjavaslat előzetes alkotmányos vizsgálata ténylegesen kikerül az Alkotmánybíróság hatásköréből. A törvény által indítványozási joggal felruházott 50 képviselő az előzetes normakontrollal csak úgy tudna élni, ha az országgyűlési részletes vita lezárásakor a szavazás után megállíthatná a törvény elfogadásának eljárását, és meg tudná akadályozni a törvényjavaslat feletti végaszavazást. Ez pedig a jelenlegi ügyrend alapján a többséggel szemben elérhetetlen.

Mindez azt jelenti, hogy a magyar alkotmánybíróság az Alkotmány és az Alkotmánybíróságról szóló törvény értelmezésével gyakorlatilag kizárta – a köztársasági elnök által előterjesztett normakontroll kivételével – az előzetes normakontroll lehetőségét. (Lásd a 16/1991. AB határozatot). Ezzel nemcsak egyet kell érteni, hanem elvileg is hozzá kell tenni magának az előzetes normakontroll megszüntetésének igényét is. Az általunk követett gondolatsorból az következik, hogy ez a hatáskör túlmutat a hagyományos bírói hatalmi ág jogosítványain és éppen ezért megszüntetendő.

---

<sup>12</sup> Ezt ismétli meg az Alkotmánybíróság a kárpótlásról szóló törvényjavaslatl kapcsolatos, 52 képviselő által előterjesztett előzetes normakontrollra irányuló indítvánnyal kapcsolatban a 16/1991. (IV. 20.) alkotmánybírósági határozatában.

Ez alól kivételt képezhet a köztársasági elnök a törvény kihirdetése előtti előzetes normakontroll kérdése akkor, ha azt a vétójog speciális formájának tekintjük. De ennek fenntartása sem törvényszerű hiszen csak az időben korlátozott általános vétójog során az államfő ilyen irányú gondoljaival is a törvény átgondolására készítheti az Országgyűlést. Ha az Országgyűlés mégis másodszor is elfogadja, még mindig van mód az utólagos alkotmányossági kontrollra.

Végül is az előzetes normakontroll egésze idegen test az igazságszolgáltatás jogkörében és ha az Alkotmánybíróságot ennek részének tekintjük, akkor ez a hatáskör nem illetheti meg.

#### *b) Alkotmányértelmezés*

Az előzetes normakontrollhoz hasonló intézménnyé vált az Alkotmánybíróság gyakorlatában is az Alkotmány rendelkezéseinek absztrakt értelmezése. A magyar törvény szerint az Alkotmánybíróság ezt a jogát is csak arra feljogosított szervek kezdeményezése alapján végezheti, azaz hivatalból nem járhat el [21. § (6) bekezdés].

A kezdeményezési joggal felruházottak köre részben egybeesik az előzetes normakontroll indítványozására jogosultakkal (Országgyűlés, annak állandó bizottságai, köztársasági elnök, kormány), de 50 képviselőnek nincs kezdeményezési joga. Viszont a kormánytagjai is élhetnek e jogosítvánnyal, és az Alkotmány értelmezését indítványozhatja az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész is.

Miért rokon az előzetes normakontroll és az Alkotmány absztrakt értelmezése? Mert mindkettő csak külső, általában állami szervek indítványára indul el, tehát az Alkotmánybíróság hivatalból eljárást nem indíthat. Az erre feljogosított szervek ilyen absztrakt alkotmányértelmezésre indítványt akkor terjesztenek be, ha akadályozni akarják egy javaslat előterjesztését, vagy előzetesen kérnek állásfoglalást jövőbeli elképzeléseik alátámasztása érdekében. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában mindig védekezett az ilyen indítványokkal szemben, mert e jogintézmény az előzetes elkötelezés veszélyét rejtje magában.

Mindezek alapján a magyar alkotmánybíróság két határozatában is értelmezte az öt az Alkotmánybíróságról szóló törvényben biztosított absztrakt alkotmányértelmezés tartalmát.<sup>13</sup>

Az Alkotmánybíróság természetesen minden határozatával értelmezi az Alkotmány vonatkozó rendelkezéseit. Ezt azonban konkrét jogi normák alkotmányos értelmezésével és nem absztrakt módon teszi. A jogi normáktól független alkotmányértelmezés valóban a kormányzati rendszer részesévé teheti az Alkotmánybíróságot. Mint ilyen túlmutat a bírói hatalom Európában hagyományos felhatalmazásán és így megszüntetendő.

---

<sup>13</sup> Ld. a 31/1990. (XII. 18.) és a 36/1992. (VI. 10.) számú határozatokban.

## XI.

Végül vissza kell kanyarodnunk a hatalommegosztás elvéhez, konkrétan a háromféle hatalmi ág fenntartásának indokaihoz. E tanulmány ugyanis a háromféle hatalmi ág védelmében utasítja el az Alkotmánybíróság minden olyan hatáskörét, amely túlmutat a hagyományos igazságszolgáltatás "hatalmán".

Teszi ezt akkor, amikor az európai államfejlődés kétségtelenül túl van azon az elven, hogy a három hatalmi ág elválasztott hatalma mindegyikét egy-egy szerv, szervezet kell ellássa. Csak néhány példát.

A képviselői szerv kizárólagos akarat-kijelentő, normaalkotó hatalma mellett létrejött a végrehajtó hatalom igaz, felhatalmazáson alapuló rendeletalkotási joga. A végrehajtó hatalom alkotmányos monarchiában és a prezidenciális köztársaságba egységes szervezete helyébe egyre inkább közjogi eszközökkel is elhatárolódik a kormány és az államfő hatalma. Gondokat jelent az Állami Számvevőszék vagy az országgyűlési biztosok elhelyezése a hagyományos hármasság rendszerében. Vagy az európai fejlődés két utat jár a közigazgatás jogszerűségének bírói ellenőrzése tekintetében. Az egyik a rendes, a hagyományos bíróság útját választja, amely kétségtelenül túlmutat a végrehajtó hatalom és bírói hatalom merev elválasztásán, különösen akkor, ha a felülvizsgálat a közigazgatási határozatok jogszerűségét meghaladhatja. A másik a bíróságtól elválasztott külön közigazgatási bíróságot hozta létre, amely elnevezése ellenére inkább a végrehajtó hatalom rendszerében helyezkedik el.

A példákat lehetne sorolni és ezek ellenére változatlanul a hatalommegosztás hármasságának értéke mellett vagyunk. Kétségtelen, hogy a fenti példák szerint is egy-egy hatalmi ág hatáskörét több szerv is gyakorolhatja, sőt elképzelhető olyan átmenetinek minősíthető szerv is, amely ne tisztán egyetlen hatalmi ág funkcióit gyakorolja.

Az európai alkotmányossági követelmények azonban egyet nem engednek meg: egyetlen szerv nem testesítheti meg két vagy több államhatalmi ág funkcióját a hatalommegosztás elvének sérelme nélkül. Így pl. alkotmányossági problémát vetne fel ha az Országgyűlés szerveként funkcionáló Állami Számvevőszék egyben – a felfüggesztésen túl – az államigazgatási hatósági feladatokat kapna. Ugyanúgy az európai alkotmányossági eszmények torzulását jelentené, ha az országgyűlési biztosok hatósági eszközökkel ellenőrizhetnék az államigazgatási szervek döntéseit. Ugyanígy – és ezt próbálták a tanulmányban bizonyítani – az alkotmányossági eszményeken torzulást jelent az Alkotmánybíróság minden olyan hatásköre, amely túlmutat a hagyományos igazságszolgáltatási feladaton és amelyek ennek megfelelően vagy törvényhozó hatalomhoz vagy a végrehajtó hatalomhoz közelíti feladatait.

Az európai fejlődés nem jutott túl a hatalommegosztás hármasságának eszméjén még akkor sem, ha az egyes államhatalmi ághoz tartozó szervezeteken belül autonómiával rendelkező szervezeti egységeket hozott létre. Más szavakkal: a hatalommegosztás hármassága olyan európai érték, amely még a többszörösödő "hatalmi" ágak bizonyítása esetén sem adható fel. Az autonómia eszmeileg nem hatalommegosztás még akkor sem, ha a két szabályozási mód mindegyike közjogilag az Alkotmány garanciái útján valósul meg.

# VERFASSUNGSGERICHTSBARKEIT UND GEWALTENTEILUNG

(Zusammenfassung)

Im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen um die Verfassungsgerichtsbarkeit steht die Frage, wohin sich die Verfassungsgerichte im System der Gewaltenteilung einordnen lassen. Laut des einen extremen Standpunkts ist diese Institution – die immer mehr Akzeptanz findet – Teil des richterlichen Gewalt, und soll nur solche Befugnisse haben die gemäß den europäischen Traditionen für die Rolle der Gerichte angebracht sind. Der andere extreme Standpunkt – aufgrund der Tatsache daß die Kompetenzen der Verfassungsgerichte breiter sind – behauptet, daß es um einen neuen Gewaltenzweig geht, der teils zur Justiz, teils aber zu den Aufgaben der Regierung geknüpft ist. Demgemäß sind wir Zeugen des Zustandekommens eines neuen, in der europäischen Entwicklung bisher nicht gekannten Gewaltenzweiges.

Der Aufsatz analysiert die Natur der richterlichen Gewalt, die im Zuge der europäischen Entwicklung Zustandekommen ist, und stellt sie nebeneinander mit den Kompetenzen der heute tätigen Verfassungsgerichte, vor allem mit den Kompetenzen des Verfassungsgerichts Ungarns. Nach der Feststellung der Unterschieden, zieht er die Konsequenz, daß alle Kompetenzen, die keine solche der richterlichen Gewalt sind und so die Verfassungsgerichte in die Richtung der Regierung verschieben, abzuschaffen sind. Das Verfassungsgericht ist Teil der richterlichen Gewalt, im eigentlichen Sinne ein "Sondergericht", das einerseits die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Rechtsnormen von den Richtern, die das Recht anwenden, zum großen Teil wegnimmt, andererseits mit die Konzentrierung der Verfassungsmäßigkeitskontrolle den Anspruch auf verfassungskonforme Gewaltausübung auf einen hohen Rang stellt.

Die Dreiteilung der Staatsgewalt (Gesetzgebung, Exekutive, Justiz) wurde von der europäischen Staatsentwicklung nicht überholt. Jeder Versuch soll bekämpft werden, der mit der Aufstellung von Janus-köpfigen Institutionen die europäischen Werte der Teilung der Staatsgewalt angreift.

## A gazdasági jellegű jogintézmények kodifikációja a francia jogban és hatásuk az európai jogalkotásra

A gazdasági tevékenységet érintő jogszabályok jelentékeny része a mai értelemben vett polgári jogi, illetve kereskedelmi jogi szabályozás körében jelent meg már a feudális abszolutizmus idején is, vagyis amióta a jogági jellegű jogösszegyűjtés, illetve kodifikáció végbement. Vizsgálódásunkat e két jogi területre terjesztjük ki akkor is, ha a jogforrási jelleg miatt e körülhatárolás nem mindig végezhető el.

A társadalomban működő szervezetek és intézmények, valamint a kultúra terén kimunkált gondolati modellek a jogintézményeket illetően, az ancien regime utolsó századában egybehangzóan szolgálták azokat a reformokat, amelyeket a régi struktúrák lebontása mellett új intézmények gyors megfogalmazása jellemez. A társadalmon belül végbement reformfolyamatok, amelyek egy része sikerrel zajlott le, más része megfeneklett – legalább is átmenetileg –, Colbert merkantilista gazdaságpolitikája alapján jelentek meg a nagy francia forradalmat megelőző időkben, de joggal állíthatjuk, hogy a merkantilista gazdaságpolitika uralta a forradalom és napoleoni korszak gazdaságpolitikai intézkedéseit is, így a jogi reformokra is ez a gazdaságpolitika hatott leginkább.

Ezek a jogintézmények és jogi gondolkodásban jelentkező reformok nem speciálisan francia termékek voltak. Az európai jogi kultúra közös produktumai, a szónak abban az értelmében, hogy célkitűzésében és módszerében sok hasonlóság mutatkozott, illetve az egyes jogintézmények az egyes jogrendszereken belüli hatásukból mintegy kilépve nemzetközi hatást gyakoroltak. Különösen érvényes ez olyan jogi intézményeket illetően, amelyek már hivatásuknál fogva is az összeműködést, az állami határokon túlmenő intézkedéseket igénylik, mint az a kereskedelmi jog terén már a középkor évszázadaiban kialakult. A nemzetközi együttműködés "internacionális" joga, itt elsősorban a gazdasági élet szükségleteire gondolva, a római jog volt, miként a jogintézmények középkori alakulását vizsgálva láthattuk.

A római jog európai befogadásának jelentőségét emeli ki az európai újabbkori magánjogtörténet közös gyökereit kutató tanulmány.<sup>1</sup> Egyik lényeges meglátása, hogy az egyes szakterületeken a tudósok jogában – azaz a jogtudományban – a mondott időszakban (16–18. évszázad) szakosodás megy végbe. A közjog és büntetőjog területén

---

<sup>1</sup> Coing, Helmut: Die europäische Privatrechtsgeschichte der neueren Zeit als einheitliches Forschungsgebiet. In: Ius Commune. Frankfurt am Main. 1967.

működő intézmények váltak először a tudomány kutatási tárgyaivá. Témánk szempontjából azonban nagyobb jelentőségű, *hogy a kereskedelmi jog önállósul* olyan jogászok működése révén már a 16. évszázadban, mint Stracca, Scaccia. Összefoglaló tudományos feldolgozások születtek a kereskedelmi jog témakörében, s ezek a tudományos feldolgozások a különböző fejlett gazdasággal rendelkező országokban befogadást nyertek. Egyes városjogokban megfogalmazott intézmények is nemzetközi befogadásra találtak, mint pl. a genuai jog, amely Hollandiában vált befogadottá. A 16. századi olasz feldolgozások a kereskedelmi és váltójog terén érdekes módon még Angliában is hatást gyakoroltak, ahol 1629-ben Malynes "Les mercatoria"-ja megjelent és amelyről kimutatható, hogy az olasz jogtudósok feldolgozásain nyugodott. De hogy a kereskedelmi jogra vonatkozó irodalom mennyire internacionálissá vált igen korán, azt mutatja, hogy nem csak az itáliai szerzőket citálták a jogászok az egyes fejlett gazdasági étellel rendelkező országokban, hanem a spanyol, francia, holland és egynémely német mű is nemzetközi érvényre jutott. Így pl. egy spanyol bíró Salgado De Samoza műve a Labyrinthus creditorum (1653) a váltójog terén Németországban is nagy hatást váltott ki és alapvető műnek számított.<sup>2</sup>

Az államok között az a jogi kölcsönhatás, amely az egyes *jogforrásokhoz fűződött*, ugyancsak fontos jelensége a kereskedelmi és váltójog, illetve pénzügyletek terén érvényesíthető jogintézmények fejlődéstörténetének (így a szűkebb értelemben vett polgári jog, vagy magánjog – a ius civile – intézményeire is gondolhatunk). A francia 1566-os Moulins-i Ordonnance a szerződések bizonyítékairól szóló részében például az angol 1672-ben kiadott Statute of frauds-ra hatott kimutathatóan.

Angliában a 16–17. században a parlament és a Stuart uralkodók közötti viszállyból a parlament került ki győztesen és egy új alkotmányjogi periódus, az alkotmányos monarchia időszaka kezdődött. A következő évszázadban Anglia az alkotmányjog fejlődése terén eltérő irányban fejleszti ki jogintézményeit, mint a kontinens, ugyancsak eltérés mutatkozik a kánonjog és a magánjog intézményeinek széles körében is, gondoljunk az anglikán egyházjog kifejlődésére már a Tudor időkben, s a hozzá fűződő különleges bírósági eljárásokra. Másrészt azonban 17. században az itáliai és kontinentális kereskedelmi és tengeri kereskedelmi jog Angliában is befogadást nyert, miként az a 18. században Lord Mansfield tevékenységében is kimutatható.<sup>3</sup>

*A felvilágosodás a római jog újabb hatását eredményezte*, amennyiben a jogtudomány és jogi praxis létrehozta az "usus modernus"-t, amely a 18. században nyeri el kifejlett formáját az európai tudományos irodalomban. Európa egyes országaiban a római jogi egyesítő hatása után a kodifikáció igénye erősödik meg, s egyes országokban – mint Franciaország – a kodifikáció több hullámban valósul meg. Megállapítható azonban, hogy a *kodifikációs stílusban* is sok hasonlóság mutatkozik az egyes európai országokban. Franciaországban pl. Daguesseau kancellár ordonnancei a 18. század harmincas éveiben nem sokban különböztek a XIV. Lajos uralkodása idején végbement kodifikációhoz képest, vagy a Codex Maximilianeus-hoz (Miksa kódexe) képest, amely Bajorországban született, vagy az ugyancsak ezekben az évtizedekben megkezdett osztrák és porosz jogi kodifikációs termékekhez képest.

---

<sup>2</sup> Coing, Helmut: Die europäische Privatrechtsgeschichte der neueren Zeit als einheitliches Forschungsgebiet. In: Ius Commune. Frankfurt am Main. 1967. 18. p.

<sup>3</sup> Sutherland, Stuart, L.: The Law merchant in England in the seventeenth and eighteenth centuries, Transactions of the Royal Historical Society. 1934. p. 149. In: Ius Commune i. cikk. 22. p.

*A tudományos elméletek terén* is sok közös vonás, illetve hasonlóság mutatható ki, amely közös vonások a felvilágosodás kodifikációs termékeit jellemezték. Így az alapelvek között számos, amelyeket a felvilágosodás megfogalmazott, az ún. *természetjogi elvek* fogalmi körébe utalható. A felvilágosodás, mint közös európai eszmerendszer a társadalomról és jogról egy modell értékű fogalomrendszert dolgozott ki, amelyen belül *a szabad és egyenlő emberi közösség* egyik alapvető modellként jelenik meg a rendileg tagolt feudális társadalommal szemben. A felvilágosodás a mondott eszme nevében nemcsak a közjogi intézményekkel szemben lép fel kritikailag, és válik a közjogi fejlődéstörténet meghatározójává (hatalmi ágak megosztása, népszuverenitás követelménye), hanem a magánjogi intézmények kívánatos modelljét is kialakította. A szabadság, a tulajdon, a szerződési szabadság alapintézményeire, mint modellértékű követelményekre gondolhatunk. A felvilágosodás eszmerendszere természetesen jelentősen érintette a feudális viszonyok között recipiált, tehát ahhoz alkalmazkodó római jog rendszerét is, még abban a modernizált formájában is, amelyet a tudomány dolgozott ki, vagyis az *usus modernus* is.

A jogtörténetben először vita indult az egyes magánjogi intézmények célszerűségéről. A régi jogi formák átadták a helyüket az egyes jogintézmények deduktív kezelésének. Értve ezalatt azt a folyamatot, hogy az egyes intézményeket de lege ferenda előre elképzelt és helyesnek tartott modellekhez mérték. Ez a modellizálás egyszerű, jól érthető, áttekinthető jogi téziseket érthető formában kívánta kialakítani. Közös kodifikációs célkitűzésként fogalmazódott meg a különböző országok jogtudományában a jogi biztonságra való törekvés, védelem a bírói önkénnyel szemben, valamint az a pedagógiai és társadalom nevelésére irányuló gondolat, hogy ti. a törvényeket az egyes polgároknak ismerniök kell. A didaktikusság elsősorban a jogintézmények rendszerezésében nyilvánult meg, ahogyan a felvilágosodás jogi gondolkodói az egyes jogintézményeket megközelítették, erre legjobb példaként a büntetőjog és büntetőeljárás jog intézményeit bíráló, s javítani szándékozó olyan művek szolgálnak, mint Beccaria híres és korának is nagyhatású műve a "Büntett és büntetés". Nem hiányoztak a pedagógiai megnyilatkozások más jogterületekről sem. A civilisztikai intézmények kommentárszerű feldolgozása még az annyira kodifikálatlan jogból, mint az angol jog sem hiányzott. Elég ezúttal Blackstone Commentaries (1765) munkájára utalnunk. Blackstone műve a common law modernizálásának leghatékonyabb eszköze lett egy olyan időszakban, amikor a common law befogadására olyan kontinens nyílt meg, mint az önálló állami létre törekvő Észak-amerikai Egyesült Államok. Amely az angolszász jogterületen szinte a létrejött pillanatában került Blackstone művének behatása alá, az egyre nagyobb létszámmal működő amerikai egyetemeken, ahol a jogász értelmiség nagy számban készült hivatására, Blackstone kommentárja a common law tankönyvévé vált, s ezáltal az amerikai angol jog kútforrásává is. Németországban pedig a 18. század második felében kialakulnak az előfeltételei a későbbi pandektajog művelésének. A jog ún. "általános része" – kialakulásához otthont mindenekelőtt Christian Wolff és követőinek jogi iskolája nyújtott, amely műhelye lett a hazai jog új szempontú feldolgozásának.

Jellemző a 18. századi európai jogtudományra, elsősorban a kontinens államaiban tapasztalható az a jelenség, hogy megváltozott a tudomány viszonya az addig uralkodó jogforrásokhoz a szokásjogi gyűjteményekhez éppen úgy, mint a római joghoz, amely a kontinens "ius commune" (közös joga) volt. Karakterisztikusan nyilvánult meg ez a jelenség egy olyan ismert francia jogtudós művében, mint Domat, aki a római jog új

szerepét vázolja fel művében "Les lois romaines dans leur ordre naturel" (1697) c. művében. Ebben a szerző a magánjog új rendszerét vázolja fel, a római jogot sajátos módon forrásként és lábjegyzeti szinten kezeli, vagyis az "usus modernus" csak hivatkozási alap és nem jogintézményi meghatározó tényező, tehát háttérbe szorul a joganyag rendezése során.

Közös jellemzője a 18. században az európai jogfejlődésnek, hogy a legislatios folyamatok előtérbe kerülnek és a kodifikációs viták évtizedekre uralják az egyes jogintézményeket. A felvilágosult abszolutizmus felkarolta a kodifikációs törekvéseket. A 18. század közepétől mind Ausztriában, mind pedig Poroszországban, de más német fejedelemségekben is megkezdődtek a kodifikációs munkálatok. E munkálatok eltérő sikerrel jártak, ahogyan azt az Allgemeines Landrecht (1794), illetve az ABGB, az osztrák polgári jogi törvénykönyv (1811) kiadása is mutatja. Itáliában a büntetőjogi kodifikáció volt jelentős. Franciaországban pedig a forradalom vezetett a kodifikációs törekvések felújulásához, s végül a napoleoni kodifikáció legjelentősebb kodifikációs termékének a Code Civil-nek és Code de Commerce-nek a kiadásához. Angliában Bentham szorgos törekvése a kodifikálásra ugyan átmenetileg eredménytelen, de a 19. század végén és a 20. század elején Angliában széleskörű kodifikációs munkálatok kezdődtek.

A 19. században a nemzetállami eszmény általánossá válik, de nem kerül ellentétbe a felvilágosodással, a felvilágosodás kodifikációs céljai tovább élnek, a század folyamán a legtöbb európai államban végbement a kodifikáció.<sup>4</sup>

A közép- és kelet-európai országokban a jogintézmények modernizálása elválaszthatatlan a külső hatásoktól, a gazdasági élet modernizálásának elhalaszthatatlan eszközei. A gazdasági fejlődés magasabb szintjére jutó ártermelő társadalmakban az újrakodifikálás, illetve az eredeti kódexek újabb és újabb novellizálására kerül sor, amelyben már a multinacionális gazdasági intézmények, valamint a pénzforgalom újabb eseményei is közrehatnak, de jellemzővé válnak a polgári fejlődés által előnytelenebb gazdasági pozícióba kerülő kisártermelők, vagy munkavállalók által kezdeményezett, a gazdasági szervezetekben új vonást felmutató és speciális jogi szabályozást igénylő szövetkezetek megjelenése. (Ld. A francia szövetkezeti rendszer kiépülése a mult század végétől a huszadik század közepéig terjedő időben.)

*A 17. és 18. században Franciaországban végrehajtott jogi kodifikáció* több hulláma figyelhető meg. Az első megjelenési formája a kodifikációknak a 14. századra nyúlik vissza. Egy-egy reform-ordonnance átfogó szabályozást ad a jog jelentős intézményeiről. Ezekben a reform-ordonnance-okban az uralkodók egy-egy intézmény jogszabályi rendezésén túl, amely adott témakörökre vonatkozott (ld. a királyi jogalkotásról előbbiekben elmondottakat) olyan ordonnance-t adtak ki, amely több jogintézményt érint egy időben. Ezekben a reform-rendeletekben a közjog és magánjog vegyesen jelenik meg. A reform jogalkotás fejlettebb formáját jelentették azok az ordonnance-ok, amelyeket a 17. században adtak ki. Ezek a sokszor terjedelmes jogforrások az éppen esedékessé váló jogi modernizálódást jelentették. A "kodifikáció" történelmi jellemzője, hogy különböző jogágakat érint, egy-egy fejezetbe rendezve a jogintézményeket, de a fejezeteken belül logikai csoportosítás vagy valamely "rendező elv" ritkán tapasztalható. Látható a cél: a királyi bíróságok működésének koordinálása, a

---

<sup>4</sup> Coing, Helmut: Die europäische Privatrechtsgeschichte der neueren Zeit als einheitliches Forschungsgebiet. In: Ius Commune. Frankfurt am Main. 1967. 22–28. p.



vitatott jogintézmények rendezése. Mintaként idézhető erre a "reform"-ra az 1629. évi Michel de Marillac kódex, a "Code Michau" (a kancellárról kapott elnevezés), amelynek több mint 400 szakasza megközelítően a következőképpen oszlott meg: 1. art. A parlamentek és a szuverén bíróságok panaszjogáról; 2–38. art. Egyházi ügyek és egyházi bírászkodás; 39–40. art. Idegenek közötti titkos házasság; 41–42. art. Menhelyek adminisztrációja és a koldusokra vonatkozó rendfenntartás; 43–52. art. Egyetemek privilégiumai, a könyvnyomtatás szabályozása; 53–123. art. Bírósági ügyintézés; 123–169. art. Polgári jogi szabályozás: öröklési jogban helyettes állítás, adományozás, öröklés egyéb esetei, átruházás (általában a jog átruházásáról) csődeljárás stb.; 173–343. art. Tilos fegyverhasználat, tilos társulás, nemesi kiváltságok, a tisztségviselők megvesztegetése, vadászati kihágások, katonai rendtartás; 344–429. art. adózás, adóügyi tisztviselők, földesúri adó megváltása, és egyéb rendelkezések; 430–461. art. Tengerügyi hivatal, tengeri flotta, tengeri jog kérdései. – Miként a felsorolásból kitűnik, a Code Michau a témánkhoz tartozó néhány jelentős kérdést érintett. Így az adózás kérdését, az általános jogátruházás kérdését, még közelebbről a csődeljárás szabályozását, a tengeri kereskedelmi jog kérdéseit. A reformkódexek a rendek, illetve notables gyűlések követelésére, vagy egy parlamenti deklaráció (főbírósági nyilatkozat, ajánlás) hatására jöttek létre.

*XIV. Lajos törvényhozása* új típust jelentett a reformkodifikáció terén. Az ún. "Grandes ordonnances" egy-egy teljes jogterület módszertanilag is új szabályozását jelentették. Ez alól csak a Code Noir – vagyis a néger rabszolgák jogi helyzetét rendező kódex – a kivétel, amelynek tartalma jogági szempontból vegyesnek mondható. A nagy ordonnance-ok közül a legkisebb terjedelmű az 1667-ben kiadott "Ordonnance civile touchant la reformation de la justice" (polgári jogi rendelkezés az igazságszolgáltatást illetően). A mindössze 35 szakaszból álló kódex egyesítette az eljárásjog eddig több rendeletben található rendszerét. Fő érdeme ebben volt, vagyis hogy egységesítette a polgári perrendtartást. Az ordonnance már a bevezető soraiban jelzi az újrashabályozás igényét: "Azt akarjuk, hogy a jelen ordonnance-t vegyék figyelembe egész királyságunkban, valamint a nekünk alávetett országrészekben ... legyen lerontva minden ordonnances, coutumes, lois, statuts, reglements, stiles et usages, ... amelyek a jelenleginek ellentmondanak."<sup>5</sup> Az 1667.évi ord. I. tit.-ban szigorú figyelmeztetés volt megfogalmazva a parlamentek részére, előírva a királyi rendelet által, hogy az attól való eltérés és interpretáció meg van tiltva. A contra legem ítéletek semmissé váltak és a bírák, akik azokat kibocsátották, a felek részére kártérítéssel tartoztak. Az 1670-ben kiadott Ordonnance Criminelle a büntetőjog és büntető eljárás módszeres összefoglalása, amely először tartalmaz 28 szakaszban rögzítetten nemzeti jellegű büntetőeljárási jogot. Nem új jogot vezetett be, hanem egy metodikailag teljesen kidolgozott inquisitorius eljárást, amely a régi ordonnance-ban, különösen pedig az 1539-bes Villiers Cotterets-ben már vázlatosan megjelent. Nem célunk e témakörben a büntetőjogi és büntető eljárásjogi szabály tartalmi elemzése, erősen vitatható, hogy a humanizmus szellemétől nincs-e távolabb, mint bármely előző jogszabály. Az adott korban, a 17. század második felének társadalmilag igen mozgékony időszakában, a kriminalitás drákói visszaszorítását célozta. Nem csoda, hogy a jogászok és publicisták – különösen a felvilágosítás nagy egyéniségei – megsemmisítő kritikában részesítették. Elég ezúttal Montesquieu általánosan ismert álláspontjára utalnunk, arra a kritikára,

---

<sup>5</sup> Isambert: Recueil General XVIII. 105.

amellyel a korabeli francia büntetőjogot és eljárást illette, s amely megállapításai hatottak Beccaria már idézett művére. Témánk szempontjából legjelentősebb alkotás a Grandes Ordonnances körében az 1673-ban kiadott Code de Commerce (Code Savary), amelynek szellemi előkészítője Colbert gazdaságpolitikája volt és egyik jelentős forrása Jacques Savary által írott "Parfait negociant" (A tökéletes kereskedő). A törvénykönyv 12 titulusra (fejezetre) és mintegy 120 szakaszra oszlik. A legfontosabb témakörői voltak: a kereskedőkről szóló rendelkezések, a kereskedelmi és bankügyletekről, végül a kereskedelmi bíraskodásról (jurisdiction consulaire) szóló rész. Európa első kereskedelmi kódexeként jellemzi a kortársi irodalom a Code Savaryt. Mint előszava mutatja, a kódex merkantilista szellemű. "Minthogy a kereskedelem a forrása a közjólétnek, évek óta azon vagyunk, hogy azt virágzóvá tegyük királyságunkban. Ez az, ami arra vezet minket, hogy hadsereget létesítsünk felszerelve hajókkal és felhasználjuk hadseregünk erejét tengeren és szárazföldön hogy fenntartsuk a biztonságot. Arra vagyunk kötelezve, hogy fenntartsuk tartósságát megfelelő szabályozással, hogy biztosítsa a szerződő felek között az adott szó szentségét, szemben a csalással és eltávolítsuk az akadályokat a hivatás elől..."<sup>6</sup>

A Code Savary nem sok újat alkotott magában a kereskedelmi jogban, jóllehet a gyakorlati üzletvezetés terén jelentős újítást jelent az üzleti könyvek kötelező vezetéséről szóló rendelkezés. A Code Savary-t számos részében átvevő későbbi jogalkotás, a napoleoni törvényhozás egyik jelentős terméke: a Code de Commerce behatóan és részletezően szabályozza a kereskedelmi bizonylatok, ezen belül a kereskedelmi könyvvitelt, mint amely fontos előfeltétele az ugyancsak részletesen szabályozott kereskedelmi bírósági eljárásnak. A Code Savary megalkotása során a kodifikációt végző szervek érdeme volt, hogy a szokásjogilag áthagyományozott és az ún. reform-ordonnance-ok által csak részben szabályozott jogszabálytömegből lényeglátó módon válogatta ki és precizizálta a joganyagot. Továbbá az egymásnak ellentmondó coutume jogból a releváns szabályokat nagy gondossággal rendszerezte. Ugyanakkor figyelmet érdemel, hogy a Grandes Ordonnances körében az egyetlen, amely nem tartalmaz az Ordonnance civil által már idézett "Kodifikations-Clausel"-t, vagyis a régi jogot lerontó szakaszt. A szabályozás tárgya, vagyis a kereskedelem internacionális jellege, a szükségszerűen ütköző jogforrások párhuzamos léte, egyaránt indokolják, hogy a régi jogot rontó szakasz elmaradt. A kereskedelmi jog körébe tartozó másik kódex, amely ugyancsak a grand ordonnance-ok körébe tartozik az 1681-ben kiadott Code de la Marine, egy sor zömmel külföldi eredetű és hatályban lévő jogszabálynak összefoglalását jelentette. Colbert fiához intézett levelében így ír erről: "Mindezek idegenek: az uralkodó elhatározta, hogy kiadja a rendeletek gyűjteményét, saját neve alatt, hogy szabályozza a tenger jogát". Colbert megállapítása utal arra, hogy az 1681.évi kódex – amely a napoleoni kodifikáció során a Code de Commerce részévé válik, – egy sor, az idegen jogrendszerekből merített szabályozást tartalmaz. Ezek a szabályok egyes ordonnance-okban, vagy a tengeri szokásjogban már éltek és alkalmazták is őket, nem említve a tengeri kereskedelemben oly fontos helyi jogkönyveket, vagy területi coutume-t. Az Ordonnance de la Marine tehát nem jelentett alapvető reformot, legfeljebb egyes kérdésekben. De az első corpus iuris maris-ként, azaz tengeri kereskedelmi kódexként fogalmazódott meg. A kereskedelmi jog

---

<sup>6</sup> Wilhelm, Walter: Gesetzgebung und Kodifikation in Frankreich im 17. und 18. Jahrhundert. In: Ius Commune. 1967. Frankfurt am Main. 245. p.

kodifikációját Colbert merkantilista gazdaságpolitikája különösen nagy jelentőségűvé tette. Ha a kodifikációs szempontokat szigorúan alkalmazzuk ezen jogalkotásokra, akkor megállapíthatjuk, hogy az említett kereskedelmi ordonnance-okat csak akkor lehet kodifikációnak tekinteni, ha a fogalomba tartozónak véljük a jog szabályozásának azt a célját, hogy egységbe foglalják az érvényes jogot azzal a céllal, hogy a jogot áttekinthetőbbé tegyék, s a maradandó jogintézményeket kiemeljék a számos alkalmazásra kerülő jogszabály közül. A kodifikációnak ez a formája egy állandó és folyamatos kodifikációs eljárást feltételez, ami jellemezte is e korszakot és amely töretlenül tette az átmenetet az ancien regime jogalkotásaitól a forradalmi, illetve napoleoni jogalkotásokig.<sup>7</sup>

Az 1673-as Code Savary, – az ordonnance de commerce – megalkotásában elsősorban a szakmai közönség – vagyis a kereskedők maguk vettek részt. E jogszabály tervezetét megküldték a szakmai közösségeknek és a királyság kereskedelmi tőzsdéinek. Megküldték továbbá a Conseil de justice-nak, vagyis a királyi udvarban működő központi igazgatási szervek közül a magánjogi jogalkotásban és az igazságszolgáltatás kérdéseiben illetékes szervnek. Ugyanakkor a parlament bírónak, minthogy nem volt speciális kompetenciájuk, nem küldték meg. A jogalkotásnak ez a módja, hasonlóan a XII. Lajos korában lezajló coutume összegyűjtését szolgáló tevékenységhez mutatja, hogy az uralkodó konzultált ugyan a szakértőkkel, de a jogszabály kiadásának kérdésében a döntő szót magának tartotta fenn. A XIV. Lajos korában lezajló polgári jogi jellegű kodifikáció nem zárta le, inkább megnyitotta a francia jogintézmények egységesítésének és precizírozásának folyamatát a magánjog és kereskedelmi jog terén egyaránt.

*XV. Lajos kancellárja Dageuesseau* visszatért a magánjogi törvényhozás egyes tárgyaira. Nem véletlen, hogy a coutume jog és a római jog által leginkább vitatott és legkevesbé összegyűjtött magánjogi intézmények voltak az újabb kodifikációs tevékenység témái. A joganyagnak legsürgősebb egységesítése az igazságszolgáltatás számára a parlamentek és specialisták bevonásával a gazdasági életet érintő, de nem meghatározó polgári jogi területen történt. Így 1731-ben az adományozásról, 1735-ben a végrendeletről és 1747-ben az örökösök helyettesítéséről születtek újabb jogi szabályozások. Miként az előzőekből láthattuk, ezek az intézmények már az 1629-es szabályozásnak is tárgyai voltak, vagyis a jogegység elérése éppen ezekben az intézményekben igen nehezen ment végbe. Ezek a szövegek tartalmukat tekintve a látszat ellenére sem sértették a coutume jogot, csak orvoslást adnak a bíróságok eltérő értelmezéseivel szemben. Beletartoznak abba a gondolati körbe, amely mint az igazságszolgáltatás reformja és jobbítása terén az uralkodó feladatának tekintették az igazságszolgáltatás rendjének fenntartását. Az említett ordonnance-ok stílusa világos, érthető, fogalomalkotása tiszta. Számos szabályát ezeknek az ordonnance-oknak a napoleoni polgári jogi kodifikáció is felhasználta.<sup>8</sup> Éppen az örökösödési jogot szabályozó ordonnance-ok jól mutatják, hogy az érvényes jog megváltoztatása, hogy ti. a droit écrit és droit coutume-ban kimutatható eltéréseket felszámolnia, nem volt célja a jogalkotásnak. Vagyis Dagesseau ordonnance-ai a jog egységesítése helyett az igazságszolgáltatás egységesítését szolgálták, vagyis az említett ordonnance-okat a szó

---

<sup>7</sup> Wilhelm, Walter: Gesetzgebung und Kodifikation in Frankreich im 17. und 18. Jahrhundert. In: *Ius Commune*. 1967. Frankfurt am Main. 247–248. p.

<sup>8</sup> Olivier-Martin Fr.: *Histoire du droit française*. 354–355. p.

modern értelmében kodifikációnak nem tekinthetjük. Közelebb jutunk az igazsághoz, ha úgy véljük, hogy a francia jogalkotás a 18. század közepéig nem a joganyag újraalakításában, hanem megjavításában és egyáltalán megállapításában volt érdekelt.<sup>9</sup>

*A kodifikáció felfogásában a 18. század közepén változás állt be* a felvilágosodás gondolköréhez tartozó gondolkodók körében is. A jogági kodifikáció igénye és tagadása egyaránt jelen volt a francia tudományos irodalomban ebben az időben. Condorcet igényelte és a későbbiekben a kodifikációban tevékenyen részt vállalt, míg Montesquieu a coutume jog barátja maradt. A vita a forradalomba torkollott. A cahiers irodalmak kiemelt témakörévé vált a kodifikáció igénye szinte minden jogágot érintően. A viták kereszttüzébe mégis elsősorban a polgári jogi kodifikáció került. A polgári jog létező állapotának megsemmisítő kritikája nemcsak a jogászok részéről is általánossá vált, s így Linguet találó megjegyzése szerint meglehetősen általánossá vált az a nézet, hogy "van kánonjogunk, nagyrészt hatalom nélküli törvényhozókra alapítva, több mint gyanús iratokra, dekretálisokra, amelyek hamisként vannak elismerve, van római jogunk a birodalom déli részén, régi formákba gyűjtve, telve ütközésekkel a szabályok hézagaival; amelyek sem erkölcsainknek, sem kormányzatunknak nem felelnek meg. Van francia jogunk, egy bizarr gyűjteménye a nevetséges és ellentmondásos rendelkezéseknek, amelyek fennmaradtak egy olyan helyzet szabályozásaként, amelyet a történelem emléktárgyként megőrzött."<sup>10</sup>

Az új kodifikáció alapelveit Servan fogalmazza meg legtömörebben: "Legkevesbé részrehajló, számszerint a legkevesebb és legrövidebb, a legtisztábban érthető és általában végrehajtható, ahogyan csak lehet, íme a közszabadság alapja." Még Montesquieu is – aki a kodifikációnak nem volt olyan elkötelezett híve, mint a kor másik gondolkodója, Voltaire – fő művében, a Törvények szellemében írja: "... A jog ne legyen elvont, érthető legyen az átlag-ember számára, ne a logika műve legyen elsősorban, hanem egy családapa ésszerűségéé."<sup>11</sup>

Condorcet megfogalmazása szerint az új jog alapuljon az ésszerűségen, emberségen és természetjogon.

A cahiers irodalomban a Cahiers Generaux, vagyis az egyes rendek véleményét összegző panaszfüzetek, adnak információt a polgári jogi kodifikáció társadalmi igényéről. Általános követelményként jelenik meg a fennálló jogállapottal való elégedetlenség miatt az alapvető reformok igénye, mely általános mindhárom rendnél. Így Páris harmadik rendjének panaszfüzetében<sup>12</sup> olvashatjuk: "... a törvények tárgya, hogy biztosítsa a szabadságot és a tulajdont. Végrehajtása emberséges és igazságos, világos és általános legyen. Feleljen meg az erkölcsnek és a nemzeti természetnek; hogy egyenlően segítse a citoyen minden társadalmi osztályból és minden rendből." A bizonytalan és ellentmondásos joggal szemben bizonyos fajta jogi katekizmus

---

<sup>9</sup> A XV. Lajos korában lezajló kodifikáció értékelésében nincs egységes álláspont a francia jogtörténeti irodalomban. Míg Olivier-Martin a kodifikáció egy alacsonyabb szintjéről, a jogszabály összegyűjtéséről szól, addig *Esmain*: Cours elementaire d'histoire de droit francaises p. 745, – kodifikációról van szó.

<sup>10</sup> Reflexions sur quelques points de nos lois. Genf. 1781. p. 195.

<sup>11</sup> "Les lois se doivent point etre subtiles; elles sont faites pour des gens de médiocre entendement: elles ne sont point art de logique, mais la raison d'un pere de famille." II. Livre, XXIX. Chap. XVI.

<sup>12</sup> Cahiers du Tiers état de la ville de Paris. Paris. 1789. p. 50. In: *Wilhelm*, Walter: Ius Commune. 1967. Frankfurt am Main. 261. p.

létesítésének általános igénye fogalmazódott meg, ami szinte már humorosan leegyszerűsített kodifikációs fordulatokhoz vezet a jakobinus diktatúra idején.

A panaszfüzetekben legáltalánosabban megjelent követelmények: az esküdtbírótság bevezetésének igénye a polgári ügyekre is, ami mutatja az ancien regime bírói apparátusával szembeni bizalmatlanságot éppenúgy, mint a korban általánossá váló szinte angломán szemléletet. Általános követelmény továbbá a panaszfüzetekben a feudális jogviszonyok felszámolása, a szabad tulajdon megeremtése is.

A forradalom idején számos jogszabály született az alapvető polgári jogi intézményeket illetően, s ezek közül számos olyan is akadt, amely közvetlenül vagy közvetve érintette a gazdasági életre vonatkozó jogi szabályozást is. A nemzetgyűlés egyes törvényekkel előkészítette a jövőbeni Code Civil-t és Code de Commerce-t. Elsősorban a gazdasági élet régi szervezeti formáinak megszüntetéséről rendelkező jogszabályok nagy jelentőségűek, ahogyan azt az előzőekben a gazdasági szervezet fejlődéstörténetének vizsgálata alkalmával láthattuk. De jelentős a nemesség privilégiumainak felszámolása, abban az értelemben is, hogy a nemesi születés nem volt akadály a többé az ipar és kereskedelem üzésének. A személyi állapot rendezése, a házasság polgári jellegének és felbonthatóságának rendezése ugyancsak hatással volt a vagyonszövetség, a javak jogi sorsának alakulásában. A férfiak és nők egyenlő családjogi státusza az öröklési jogra, a férfiak örökösödési privilégiumainak felszámolása által ugyancsak hatott, s a javak forgalmában a női leszármazottak is nagyobb mértékben részesülhettek. A végrendelezési szabadság korlátozása, ami különösen a jakobinus diktatúra idején vált nagymértékűvé, a forradalmi fiatalság jogi helyzetét kívánta kedvezőbbé tenni, a konzervatív atyák végrendelezésének hátrányaitól kívánta megóvni őket. A föld szabad tulajdona, a feudális kötöttségek teljes megszüntetése az ingatlan birtok fölött, a vagyoni viszonyokban ugyancsak változást hozott. Az iparüzés és a munkavállalás szabadsága (a szolgálatra való lekötés tilalma által) az ipari kapitalizmus megerősödésének kedvezett.

Az eljárásjogi reformok következtében már a forradalom első éveiben megszűntek a kiváltságos bíróságok és a büntető, polgári és kereskedelmi bíróságok rendszere kiépült.

Az a tervezet, amelyet Cambaceres 1793-ban a Konventben előterjesztett, mindössze 719 szakaszban (három könyvben a személyekről, a dolgokról és a kötelekről) követte a tradicionális formát a *polgári jogi kodifikáció* terén. Alapelveit tekintve megszabta a következő évtizedek tulajdonjogi kodifikációjának alapjait, mindenekelőtt azonban a kötelmi és kereskedelmi jog alapjait jelentő szerződési szabadság alapelveit, amelyet a törvénytervezet az *általános rendelkezések körében* szabályozott: "... ezek a jogok állanak: a szerződési képességből, hogy szerezzen, elidegenítsen és rendelkezék javai fölött minden olyan intézkedéssel, amelyre a jog felhatalmazást ad."<sup>13</sup>

A forradalmi jogalkotás megeremtette a napoleoni kodifikáció alapintézményeit: a szerződési jog alapjává egy egységes szerződési fogalmat tett – ezzel a kereskedelmi kodifikáció számára is lényeges alapelveket teremtett, mintegy kijelölve a speciális szerződési fajták számára az eltérés, elhatárolódás lehetőségét. Vagyis a kereskedelmi

---

<sup>13</sup> I.könyv. I.cím. 2.szakasz: "Ces droit sont la faculté de contracter, d'acquérir, d'aliéner, et de disposer de ses biens par tous les actes que la loi autorise". In: *Wilhelm, Walter*: i.cikk. Ius Commune. 267. p.

kodifikációt már a forradalmi jogalkotás tehermentesítette a forgalom biztonsága szempontjából fontos általános szabályozás feladatától.

Az öröklési jog terén a végrendekezés nélküli öröklés alapelveinél a coutume jog intézményeire hagyatkozott és azt általános szabállyá tette a törvényes öröklés szabályozása során. Megjegyzendő, hogy ez is tovább élt a Code Civil szakaszaiban. A családi jogban a római jogi alapintézményeket teszi a hazai jog alapjává, természetesen a házassági vagyoni jogra, s elsősorban a nők külön vagyonára gondolva.

Az a forrás, amelyből a forradalom kodifikációja merített, tárgyunk kapcsán a leglényegesebb elemét emelve ki annak, a római kötelmi jog, amely Franciaországban mint általános jog érvényben volt évszázadok óta a coutume jog összegyűjtése, kommentárjai, valamint a jogtudomány hatásának köszönhetően, ahogyan azt az előzőekben már láthattuk.

Cambaceres első tervezetéből (1793) nem lett törvény. A második tervezetét, amelyet már thermidor idején 1794. szeptember 9-én nyújtott be a thermidori konventhez, majd az az újabb tervezet, amelyet 1796-ban terjesztett elő, mind hozzájárult a forradalom kodifikációs ideológiájának megteremtéséhez. Ennek alap gondolata az volt, hogy olyan törvénykönyvet kell teremteni, amely mint egy jogi katekizmus mindenki, számára érthető, s összhangban van a polgári jogi esküdtbírói ideáljával is. Ezáltal a jogalkotást és jogalkalmazást egyaránt "társadalmi ellenőrzés" alatt tartja.

A *napoleoni kodifikáció*, a *Code Civil* és a *Code de Commerce* már szakít a forradalom leegyszerűsítő és patetikus jogi gondolkodásával és mind a polgári jog, mind pedig a kereskedelmi jog kodifikációja során bőven merített az ancien regime kodifikált és kodifikálatlan jogából. Mindkét kódex hosszú előkészítő munka után, a kor legkiválóbb jogászaival közreműködésével, akiket a konzul, illetve a császár az államtanácsba meghívott, Napoleon császársága alatt vált egységes kodifikációs terméké. A Code Civil egységes szerkezetét 1804-ben nyerte el, míg a Code de Commerce 1807-ben látott napvilágot, mint egységes szerkezetbe foglalt törvénykönyv. A Code de Commerce-t nemcsak a polgári jogi törvénykönyv, de a polgári eljárásjogi törvénykönyv is megelőzte. Ez utóbbi 1806-ban jelent meg. Mindkét törvénykönyv számos utalásra ad lehetőséget, amelyet a kereskedelmi törvénykönyv ki is használt, különösen a polgári joggal rokon intézményeinek megfogalmazása alkalmával, illetve a kereskedelmi bírósági szabályozása alkalmával.

A Code de Commerce, amely 1807. szeptember 15-én a törvényhozás által elfogadott törvénnyé vált, a megelőzőekben éppenúgy élvezte a kereskedelem akkori szervezetének támogató jóváhagyását, mint 1673-ban megalkotott elődje. Az 1802-ben újraélesztett kereskedelmi kamarák hozzájárulásukat adták a törvénytervezet legfontosabb pontjaihoz. A forradalom és napoleoni korszak történetével foglalkozó nagy jelentőségű jogtörténeti munka szerzője J. Godechot szerint "a kódex kevésbé eredeti mű. Rendelkezéseinek legnagyobb részében a Colbert-i ordonnance-ok: az 1673. évi kereskedelmi és 1681. évi tengeri kódex szabályait foglalja magában."<sup>14</sup>

A *Code de Commerce* négy könyvből és 648 szakaszból állt. Terjedelmét tekintve tehát nem tartozik a nagyformátumú jogalkotásokhoz. Szerkezeti beosztása

---

<sup>14</sup> "Ce code est une oeuvre peu originale. Il reproduit, dans la plupart de ses dispositions, les ordonnances de Colbert, édit de 1673 et ordonnance de marine de 1681." *Godechot*, Jacques: Les institutions de la France sous la révolution et l'empire. Presses de France. Paris. 1968. 677. p.

mutatja a tudományos kódexszerkesztés alapvető követelményeit. A fogalmak csoportosítása, az általánostól a különös felé haladva épül ki, az általános fogalmak után az egyes kereskedelmi ügyletfajták – vagyis a speciális jogalkotás tárgyai – következnek. Az egyes ügyletfajták körében, amelyek a kereskedelmi jog speciális tárgyai, különösen nagy jelentőségűek, s egyes jogrendszerekben külön törvényhozás tárgyát is képezhetik: a váltójog és a tengeri kereskedelem joga, a kódexen belül is külön fejezetben van elhelyezve. Ez megfelel a kódex történelmi előzményeinek is, hogy ti. az 1673. évi Code Savary nem tartalmazza a tengeri kereskedelem szabályozását, az külön kodifikáció tárgya: az említett 1681-ben megjelent Code de la Marine-ban.

Az 1807-es kódexben a csődeljárás, illetve a kereskedelmi bíraskodásról szóló részek ugyancsak külön fejezetben vannak. Terjedelmüknél fogva – különösen a csődeljárásról mondható ez el – a jogbiztonságra való törekvést szolgálták.

Az első könyv első címe a *kereskedő fogalmát* határozza meg, míg a második cikk a kereskedelmi könyvekről és a könyvek hitelesítéséről rendelkezik, jól mutatva, hogy a kereskedelmi tevékenységet a hitelességet biztosító eljárás (könyvek vezetése) kíséri. A könyvek bírósági bemutatása és hitelesítése külön garancia a kereskedelmi ügyletek jogszerű bonyolítására. Mindkét szakasz egyben azt is mutatja, hogy a törvényalkotó a kereskedőt a *tevékenysége* és nem valamely csoporthoz, szervezethez való tartozás alapján határozza meg. Az első szakasz szerint: "Kereskedők azok, akik kereskedelmi tevékenységet folytatnak és ezt hivatásszerűen üzik."<sup>15</sup>

A második és harmadik szakasz a 18. életévét betöltött kiskorúnak a polgári törvénykönyvben körülírt, emancipációval elérhető teljes cselekvőképeséghez köti a kereskedelmi jogi jogképességet. A Code Civil 388. szakasza a nagykorúságot a betöltött 21. életévhez fűzi. Az életkori ok miatt (vagyis a kiskorúság) miatti csökkent cselekvőképeség pótlása különböző módon történhet, amelyet a polgári törvénykönyv számos szakasza rendez (476–487. szakaszok). A kereskedelmi tevékenység vállalásához az atya, annak távollétében vagy halála esetén az anya, míg mindkettő hiánya esetén a francia magánjogból jól ismert családi tanács adhatja meg a felhatalmazást. Szükséges továbbá, hogy a kiskorú lakhelye szerinti kereskedelmi bíróság előtt a tevékenység vállalását becikkelyezzék, a felhatalmazást biztosító okiratot bemutassák és nyilvántartásba vegyék. Figyelemre méltó a törvénykönyv első könyvének negyedik szakasza, amely a férjzett nő kereskedelmi tevékenységét a férj hozzájárulásához köti. Az ötödik szakasz a közkereskedő nőt a férj felhatalmazása nélkül is felelőssé teszi vagyonjogilag a tevékenységéért, és e felelősséget a vagyontársaság vagyontárgyaira is kiterjeszti. Jól érzékelhető, hogy a törvénykönyv elsősorban a kereskedelem biztonságát, az abban részt vevők követeléseinek teljesítését tartja szem előtt. Ez a szakasz egyben meghatározza, hogy csak a férjtől "elkülönített" kereskedéssel rendelkező nő minősül közkereskedőnek, míg a férj üzletében egyébként kereskedelmi tevékenységet ellátó nő nem. A törvénykönyv első könyve hetedik szakaszának rendelkezése a polgári jogi szabályozás elsődlegességét jól mutatja, amikor a nő hozományát csak a polgári jog által meghatározott esetekben és formában idegenítheti el és terhelheti meg jelzáloggal.

A kereskedelmi könyvvitel részletes szabályozását, amelyet az első könyv második címében, a nyolcadiktól a tizenhetedik szakaszig rögzítettek, a kereskedelmi

---

<sup>15</sup> "Sont commercans ceux qui exercent des actes de commerce et en font leur profession habituelle." Les Cinq Codes. Code de Commerce. Ed. Johann Cramer. Koblenz. é.n.

ügyletekkel kapcsolatos bírósági eljárás szempontjából tarthatjuk különös jelentőségűnek. A jogszabály a kereskedelmi tevékenység körében lezajló bevételek és kiadások napi könyvelésére kötelezi a kereskedőt. Az évenként kötelező leltár, s végül az, hogy a könyvelést és leltárt a kereskedelmi bíróság bírója vagy a polgármester ellenjegyzí – a kereskedelmi tevékenység felülvizsgálatának lehetőségét biztosítja. A kereskedelmi könyveket a kereskedő tíz évig köteles megőrizni. A törvénykönyv első könyv tizenkettedik szakasza kinyilvánítja, hogy a könyveknek a kereskedők között keletkezett jogvitákban bizonyíték szerep jut: "A szabályszerűen vezetett könyveket a bíró a kereskedők közötti jogviták alkalmával bizonyítékként alkalmazhatja."<sup>16</sup>

A társasági formákat a kereskedelmi törvénykönyv a tizennyolcadiktól az ötvenedik szakaszig szabályozza. A társasági szerződés polgári jogi, kereskedelmi jogi szabályok által, illetve a felek közötti szerződések által szabályozott. A jog háromféle társasági formát ismer a tizenkilencedik szakasz szerint: a társas céget, a betéti társaságot és a részvénytársaságot. A társas cég (20. szakasz) az a formáció, amelyet két vagy több személy létesít azzal a céllal, hogy egy társaságban üzzenek kereskedést. Ebben csak *névszerű* részvétel lehetséges. Akik társultak, a köteleességek viselésében is szolidárisak. A törvény huszonharmadik szakasza a betéti társaság körülírásakor kiemeli, hogy a társaságot létesítők *meghatározott tőkével* vesznek részt a közös név alatt vezetett vállalkozásban. A társultak közül egy vagy több szolidáris és felelős harmadik személyek felé. A huszonhatodik szakasz a társasági tagok felelősségével kapcsolatban azt rögzíti, hogy az a bevitt tőke elvesztéséig terjed. A betéti társaságban résztvevők csak a többiek felhatalmazásával vezethetik az üzletet. A részvénytársaság nem áll egyetlen társ neve alatt sem, hanem a harmincadik szakaszban rendelkeznek megfelelően a vállalkozás tárgya által határozzák meg ("elle est qualifiée par la designation de l'objet de son entreprise").

A törvény harmincharmadik szakasza a tagok felelősségét ugyancsak a bevitt tőkéig terjedően állapítja meg. A harmincnegyedik szakasz szerint a részvénytársaság tőkéjét részvényekre, illetve a részvények részét képező egységekre kell osztani, amely részeknek ugyanazon értéket kell képviselniük. (Le capital de la société anonyme se divise en actions et meme en coupons d'action d'une valeur égale.) A részvények tulajdonjogát a társasági könyvbe való bejegyzés alapján lehet megállapítani. Az engedményezés a könyvbe való beírás által és a engedményt tévő aláírásával vagy a teljeskörű meghatalmazottja által aláírt nyilatkozattal történik. A törvény harminchetedik szakasza az állam kormányzatának engedélyezéséhez, illetve jóváhagyásához köti a részvénytársaság létesítését. Az engedélyezést a közigazgatási rendeletek formájában adják meg. A negyvenötödik szakasz előírja, hogy az engedéllyel egy időben a társaságot alapító oklevelet is közzé kell tenni. A törvény 42., 43. és 44. szakaszai formai kellékeket rögzítenek, amelyek a társaság alapítására, felosztatására vagy változtatások érvényességéhez szükségesek. Így a kerületileg illetékes kereskedelmi bírósághoz – mely a cég székháza szerinti kerület – az okiratot be kell nyújtani, a céget lajstromba vétetni és három hónapig a fogadóteremben a bíróság épületében kifüggeszteni. Ha a társaságnak több kerületben van székháza, ezt az eljárást minden kerületi bíróságon meg kell ismételni.

---

<sup>16</sup> "Les livres de commerce régulièrement tenus, peuvent être admis par le juge pour faire preuve entre commercans pour faits de commerce." Les Cinq Codes. Code de Commerce. 2.



A törvény az ötvenegyedikől a hatvanegyedik szakaszáig terjedő része a társaságok tagjai közötti vitákra döntőbíróági eljárást rendel, s ezt az eljárást szabályozza. E szabályok közül az ötvenötödik szakaszban foglaltak érdemelnek figyelmet. E szerint ha egy vagy több társasági tag vonakodik attól, hogy elvállalja a döntőbíró szerepét, a döntőbírákat a kereskedelmi bíróság hivatalból is kinevezheti. Végül említésre méltó a hatvanegyedik szakasz, mely a társaság megszűnése vagy feloszlása után öt évig fenntartja a kereset benyújtásának jogát ellene.

A kódex hetvenegyedik szakaszától a kilencvenedik szakaszig terjedően, tehát mintegy húsz szakaszban a tőzsdeügyletekről van szó. A kódex ezen része speciális rendelkezéseket tartalmaz, mind a váltóügynökök, mind pedig az árutőzsdei alkuszok jogállásáról rendelkezve.

A *bizományról*, mint a kereskedelmi forgalom sajátos és speciális jogügyleti formájáról, és a bizományszeről a törvénykönyv kilencvenegyedik százszázötödik szakaszaiban részletezően rendelkezik. A kilencvenegyedik szakasz a bizományszer fogalmát határozza meg: "A bizományszer az a személy, aki saját nevében vagy egy társaság neve alatt megbízója számlájára tevékenykedik" ("Le commissionaire est celui qui agit en son propre nom, ou sous un nom social pour le compte d'un commettant."). A polgári jogi megbízott kötelezségeit és jogait a Code Civil III. könyv. XIII. titulusa határozza meg (du mandat), amely szerint (1984. szakasz): "A megbízás, vagy a teljhatalmú megbízás oly szerződés, amelyben valaki egy másikat meghatalmaz, hogy számára – a meghatalmazást adónak és az ő nevében tegyen valamit, a szerződés akkor jön létre, ha a felhatalmazást átveszik" ("Le mandat ou procuration est un acte par lequel une personne donne à une autre le pouvoir de faire quelque chose pour le mandat et en son nom."). A Code de Commerce-ban körülírt bizományszer *a saját nevében* jár el, vagy *egy kereskedelmi cég neve alatt* jogait és kötelezségeit nem sorolja fel a Code de Commerce, hanem utal a Code Civil által meghatározott szakaszokban foglalt jogokra és kötelezségekre (1984–2010 szakaszokra). A különbségtétel ugyanakkor világos, a bizományszer egy a saját neve alatt tevékenykedő személy.

A Code de Commerce által szabályozott jogintézmények körében a váltójog a legrészletesebben szabályozott jogterület (a 110–189. szakaszok) tehát megközelítően hetven szakasz foglalkozik e fontos jogintézmménnyel. A váltótulajdonos jogai és kötelezségei részletes szabályozásán kívül a teljesítés, a hiányos teljesítés a váltó lejártához fűzött következmények stb. részletes szabályozást nyernek.

Teljesen különállónak mondható része a Code de Commerce-nak a második könyv által szabályozott *tengeri kereskedelmi jog* (190–436. szakaszokban). A jelzett szakaszokban részletesen szabályozza a jogalkotó a hajóra magára, a hajó rakományára, a hajó személyzetére és tulajdonosára vonatkozó különleges rendelkezéseket.

A *tengeri hajó* és más közlekedési eszköz ingóknak minősül és biztosítékul szolgálhat az eladó adósságaiért olyan sorrendben, ahogyan azt a törvény a privilégizált helyzetű hitelezőkről szóló részben felsorolja. A törvény százkilencvenegyedik szakasza hosszú listát közöl azon károkokról, illetve adósokról, amelyekre maga a hajó szolgál biztosítékul. Mindenekelőtt azok a bírósági költségek, amelyek a hajó eladásakor és az adósok közötti felosztás alkalmával merültek fel, majd hosszú sorban a hajó kikötői költségek szerepelnek. Kiemelt helyen, a tizenegy privilégizált hitelező körében a hetedik helyen, a hajó kapitányának és személyzetének bére szerepel. A hajó lefoglalásának és eladásának jogi formaságait a százkilencvennyolcadiktól a

kettőszáztizenötödik szakaszok rendezik, felsorolva a bírósági végrehajtó által felveendő jegyzőkönyv kellékeit is.

A *hajó személyzetéről*, különösen pedig a kapitány jogállásának szabályozásáról részletes intézkedést találunk (224–249. szakaszok). A jogi eljárások szempontjából különösen jelentős, hogy a kapitány kimutatást vezet, amelyet a kereskedelmi bíróság, ahol pedig az nincs, a polgármester hitelesít. Ez a kimutatás tartalmazza: az utazás alatt kiadott parancsokat, a hajóra vonatkozó bevételeket és kiadásokat és általában mindent, ami a kapitány szolgálatára tartozik. Továbbá mindent, amely valamely számadáshoz vagy követeléshez szükséges lehet.

A kapitánynak ugyancsak a jogi eljárások szempontjából fontos kötelezettsége, hogy hajóját a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelő előírások szerint és formában átvizsgáltassa indulás előtt. Erről vizsgálati jegyzőkönyvet vesznek fel és a kereskedelmi bíróság irodájában letétbe helyezik, a kapitány pedig erről kivonatot kap. A kapitánynak a hajó fedélzetén kell a fontos iratokat tartania. Így: a hajó tulajdonára vonatkozó, illetve a hajó vizitációját igazoló iratokat, a hajó személyzetéről és felszereléséről szóló papírokat, vámpapírokat, a kezességről szóló papírokat. A tengeri hajózással kapcsolatos jogi eljárások szempontjából kiemelkedő jelentőségű a törvénykönyv 242–243. szakaszaiban foglalt rendelkezés. Ezek szerint az úttjáról hazatérő, megérkező kapitány huszonnégy óra leforgása alatt az általa vezetett feljegyzéseket átvizsgáltatja, a hajó úttjáról jelentést tesz. A jelentés kiterjed: az utazás helyéről és időpontjáról az útvonalról, amelyen a hajó haladt, a veszélyekről, amelyeknek ki volt téve, a rendzavarásokról, amelyek a hajón történtek, valamint minden jelentősebb tényről, amely az utazást jellemezte. A beszámolási kötelezettséget a kereskedelmi bíróság elnöke számára a jegyzői irodában kell tenni. Azokon a helyeken, ahol nincs kereskedelmi bíróság, a kerületi békebíró előtt történik a beszámolás, de a békebírónak kötelessége a beszámolót haladéktalanul megküldeni a legközelebbi kereskedelmi bíróság elnökének, mindkét esetben a jegyzőségen letétbe helyezik a beszámoló jelentést. Ha a kapitány külhoni kikötőben köt ki, beszámolóját a konzulnak teszi meg.

A törvénykönyv 252. szakasza részletezően szól a matrózoknak fizetendő zsoldról. A következő szakaszok ugyancsak a matrózoknak fizetendő juttatásokat rendezi a tengeri út során bekövetkező események kapcsán (megsebesülés, betegség, halál stb.).

Az árufuvarozási szerződésről ugyancsak számos szabály rendelkezik, ugyanígy a hajókölcsönzési szerződésről. A hajóbiztosítási szerződésről és annak formai kellékeiről rendelkező szabályt ugyancsak rögzíti a kódex. A tengeri kereskedelmi kódexnek a laikus számára is legérdekesebb rendelkezései a hajókárokkkal, illetve a hajóút során elszenvedett balesetekkel kapcsolatosak. A 410–429 szakaszok a tengeri kereskedelmi jog egyik legrégebbi intézményét, a "kidobást" és annak következményeit szabályozza.<sup>17</sup> Vihar, ellenséges támadás esetén vagy más sürgősségi helyzetben ugyanis a kapitány elrendelheti, hogy tárgyakat – legyenek azok a hajó felszereléséhez tartozók, vagy áruk – a menekülés érdekében a vízbe dobjanak. A 411. szakasz a vízbedobásra ítélt dolgok dobási sorrendjéről szól. A kárviselés szempontjából legjelentősebb a 424. szakasz, amely arról rendelkezik, hogy ha a hajó a kidobás folytán megmenthető volt, a kidobott dolgok értéke a mentési költségekhez számolható.

---

<sup>17</sup> Du jet et de la contribution (410–434). Les Cinq Codes. Code de Commerce. 43–60. p.

A Code de Commerce harmadik könyve a csődről és vagyoni bukásról rendelkezik a 437–614. szakaszaiban. A törvénykönyv a csőd beálltát ahhoz az eseményhez fűzi, ha valamely kereskedő kifizetéseit beszünteti. A súlyosan eladósodott vagy csalást elkövető kereskedő vagyonbukottnak tekinthető. A törvénykönyv 439. szakasza különbséget tesz az egyszerű vagyonbukott és a csaló vagyonbukott között, az előbbi ügyében vétségi bíróság, míg utóbbi esetében a büntetteket tárgyaló bíróság jár el. A kifizetések beszüntetését követő harmadik napon a kereskedelmi bíróság jegyzője számára nyilatkozatot kell leadni. Amennyiben társaságról van szó, a csődöt bejelentő nyilatkozatának a társaság tagjainak nevét és lakcímét is be kell jelentenie.

A csődeljárás megnyitását a kereskedelmi bíróság jelenti be, ugyanakkor meghatározzák azt a napot, amikor az árukészletet zár alá veszik. A csődeljárás akkor veszi kezdetét, ha a lényeges adatok: a fizetés beszüntetésének napja, a csőd bejelentése megtörtént. A 442. szakasz értelmében a vagyonbukott személy a csődeljárás napjától egész vagyonának igazgatásától meg van fosztva. Vagyonát zár alá veszik, azaz a békebíró ténylegesen lepecsételi a raktárt, kasszát, könyveket stb. A békebíró a pecsét ráhelyezéséről szóló jegyzőkönyvet a kereskedelmi bíróságon átadja. A kereskedelmi bíróság ezután megnyitja a csődeljárást, azaz a bíróság egyik tagját csődmegbízottnak kinevezi és a csőd jellegétől függően még egy vagy több ügyvivőt is, akik a megbízott elnökletével a törvényes eljárást lefolytatják. A törvénykönyv 455. szakasza szerint a kereskedelmi bíróság elrendeli a csődbukott személynek az adósok börtönébe szállítását és őrzését. A 458. szakasz a kinevezett csődmegbízottak feladatává teszi, hogy mérleget készítsen és a hitelezőket összehívja, valamint az adósokat, hogy gondoskodjanak az ügyvivők által az üzlet átmeneti vezetéséről a jogtanácsos kinevezéséig. Az átmeneti üzletvezetés legfeljebb 14 napig tarthat, amelyet a bíróság legfeljebb egyszer még 14 napra meghosszabbíthat. A megbízottakat az a bíróság menti fel, amely megbízta őket. A békebíró nyitja fel a lepecsételt üzleti berendezéseket. A megbízottak számla ellenében pénzt vehetnek fel, levelezést folytathatnak és jogosultak kiárusítani a romlandó árut, a többi árut csak bírósági engedély alapján árusíthatják. Minden általuk átvett pénzt két lakattal lezárt ládikóba kell elhelyezni.

A kirendelt jogtanácsosok (syndics) feladatai közé tartozik a leltárkészítés, a követelések verifikálása (valódiságának megállapítása) majd a hitelezők összegyűjtése, akiknek követeléseit ugyancsak verifikálják. A hitelezők megegyezését részletesen szabályozzák. A csődeljárásban a jelzáloghitelező különleges helyzetét (vagyis az ingatlanvagyoni jogi sorsát) külön szabályozzák. Külön fejezet szól a vagyonbukott feleségének vagyoni jogairól is (544–557).

A vagyonbukott rehabilitációját annak a kereskedelmi bíróságnak fellebbezési bíróságán kell kezdeményezni és lefolytatni, amely a lakhelye szerinti kerületben van. A rehabilitációt opponálhatják a ki nem elégített adósok, illetve a királyi ügyész hivatalból, ha az ügy alapja csődeljárási csalás, tolvajlás vagy egyéb bűncselekmény volt. Az egyszerű vagyonbukottat rehabilitálják. Amíg a rehabilitáció nem történik meg, a vagyonbukott kereskedő a börzén nem jelenhet meg.

A Code de Commerce negyedik könyve (615–648. szakaszok) a kereskedelmi bíróság szervezetét és eljárását szabályozza. A kereskedelmi bíróságok számát, valamint azt, hogy kereskedelmük mértéke miatt mely városokban legyen bíróság, a közigazgatási szervek határozzák meg. A kereskedelmi és polgári jogi bíróság székhelye többnyire, de nem feltétlenül esik egybe. Lesz olyan kerület, ahol egyetlen polgári peres bíróság, míg több kereskedelmi bíróság működik.

A kereskedelmi bíróságok szervezeti felépítését a törvénykönyv 617. szakasza rendezi. E szerint minden kereskedelmi bíróság áll: elnökből, bírákból és helyettesítő bírákból. A bírók száma nem lehet kevesebb mint kettő és nem lehet több mint nyolc, az elnöket nem beszámítva. A helyettes bírák számát a szolgálat igénye szerint határozza meg a kormányzat. A kereskedelmi bíróság tagjait a közgyűlés választja listáról, amelyet a kereskedők notabilitása alkot, azaz a legidősebb igazságáról, rendszeretéről és kiegyensúlyozott lelkületéről ismert házfőnökök közül alkotnak. Ezt a listát a kerület összes kereskedője közül a prefektus készíti el és a belügyminiszter erősíti meg.

A listán szereplők száma a 15 ezernél nagyobb lélekszámot nem meghaladó lélekszámú városokban legalább 25 fő, míg más városokban ezer fő lakosságszám után egy-egy főt lehet a listára helyezni, akik közül a választást végrehajtják. A törvénykönyv 620. szakasza szerint minden kereskedő megválasztható bírónak vagy bíróhelyettesnek, ha legalább 30 éves és 5 éve tisztességgel kereskedik. Az elnöknek legalább 40 évesnek kell lennie és csak a bíróságot viseltek közül kerülhet ki. A bíróság mellett fontos tisztviselőként dolgozik a jegyző és végrehajtó, akiket a kormányzat nevez ki és a fizetésüket, szabadságolásukat és kötelezettségeiket a kormány határozza meg. A törvény 630. szakasza szerint a kereskedelmi bíróságokat az igazságügyminiszter felügyeli. A kereskedelmi bíróság hatásköre (631. szakasz szerint) személyi és tárgyi értelemben meghatározott, amennyiben kiterjed olyan jogvitákra, amelyeknek kereskedők és bankárok közötti kötelezettségek és megegyezések a tárgyai, másodszor minden olyan személyre, akiknek jogvitája kereskedelmi ügylet. A 632. szakasz felsorolja a tipikusan kereskedelmi ügyletnek: élelmiszerek vétele, hogy azt természetben vagy átdolgozva továbbadják, minden manufaktúra vállalkozás, szállítmányozási és megbízási vállalkozás, bank-, váltó- és alkuszi ügyletek, minden bankügylet általában, minden kereskedelmi kapcsolat a kereskedők és vállalkozók között, minden pénzváltással, átváltással foglalkozó ügylet. A 633. szakasz a kereskedelmi ügylet fogalmát tovább bővíti: minden építkezési vállalkozás, hajók adás-vétele és bérbeadása belföldi és külföldi utazáshoz, a hajózási felszerelések, s hajóval való szállítmányozás tengeri kiküldetések lebonyolítása. A hajózással kapcsolatos kérdések közé tartozik és ezért a kereskedelmi jog illetékességi köre terjed ki rájuk: a hajózási személyzet megbízása és a bérezésből származó jogviták, továbbá a tengerész személyzetnek a tengeri utazás körében teljesített szolgálatából származó jogviták.

A törvénykönyv 635. szakasza a kereskedelmi könyvek, mérlegek hitelességével kapcsolatos. A követelések elismerésével keletkező jogügyletek ugyancsak a kereskedelmi bíróság kompetenciájába tartoznak, ugyanígy a Polgári Perrendtartásról szóló törvény 901. szakaszának hatáskörébe utalt kérdések. Ezek a szakaszok (898–906) a vagyonátengedésről szóló rendelkezések körében arról rendelkeznek, hogy a vagyonbukott a vagyonáról történő lemondást (vagyonátengedést) nemcsak a teljhatalmu megbízott (procureur) személyén keresztül, hanem a közvetileg illetékes kereskedelmi bíróság meghallgatásán keresztül (a l'audience du tribunal de commerce) is megteheti, s ha ilyen bíróság nincs, akkor a községházán egy ülési napon a közgyűlés előtt ismétlik meg a nyilatkozatot. Az adós nyilatkozata ilyen esetben a bírósági végrehajtó által felvett jegyzőkönyvbe lett foglalva, amelyet a polgármester aláírt. Az idézett polgári eljárásjogi szabály, amely a vagyonátengedést, mint az adósság kiegyenlítés lehetőségét ilyen behatóan szabályozta, láthatóan az üzleti élet által igényelt gyors ügyintézés követelményeinek kívánt eleget tenni.

A kereskedelmi bíróság hatásköréről szóló rendelkezések között a mindennapi élet szempontjából különösen jelentős a 639. szakasz, amely szerint a kereskedelmi bíróság utolsó (végleges) fokon ítéel 1. minden olyan ügyben, amelynek az értékhatára az 1.000 frankot nem haladja meg, 2. minden olyan peres ügyben, melyben az illetékesek kijelentik, hogy az ítéletet definitívnek (jogot megállapítóknak) tekintik és nem kívánnak fellebbezni (definitivement et sans appel).

A törvénykönyv 640. szakasza a polgári peres bíróság bíróját is felhatalmazza a kereskedelmi ügyekben való ítéelkezésre, ha a kerületben nincs kereskedelmi bíróság. Az ítéelkezés és ítéel illy esetekben is a kereskedelmi bírászkodásra vonatkozó szabályok szerint történik.

A kereskedelmi bírósági eljárást a Code de Commerce a polgári eljárási kódex II.könyvének huszonötödik címe szerint rendezi. Az idézett eljárási kódex 414. szakasza szerint<sup>18</sup> a kereskedelmi bíróság előtti eljárás ügyész jelenléte nélkül történik. A 418. szakasz ugyancsak a polgári eljárásjogi kódexben a tengeri kereskedelmi ügyekből fakadó jogvitákat illetően a felek távolléte miatt hozott ítéletekről, és azok joghatásáról rendelkezik. (Közelebbről arról van szó, hogy a tengeri kereskedelmi tevékenység jellegéből folyóan az átlagos polgári perekkel szemben gyakran kerül sor a távollétben történő elmarasztalásra. Emiatt az elmarasztaló ítéletekkel szembeni különleges jogorvoslatok körében az új eljárás kezdeményezésére gyakrabban kerülhet sor.) A Code de Procedure Civile 439–442. szakaszai ugyancsak a kereskedelmi bírósági eljárás sajátos intézményeiről rendelkeznek. E rendelkezések azonban olyan részleteket rendeznek a polgári eljárásjog területén (pl. ideiglenes végrehajthatóság kérdése), amelyek ugyan a hajdani gyakorlatban igen lényegesek voltak, a jogtörténeti vizsgálódás számára azonban csak akkor bírnak jelentőséggel, ha a jogtörténeti feldolgozás eljárásjogi részletező feldolgozást tűz ki célul.

A *Code de Commerce* nemzetközi hatása mind a saját körében, mind pedig a 19. század második felében bekövetkezett kodifikációkra igen nagy. Míg első esetben a kódex közvetlen hatásáról szólhatunk, addig a közép- és kelet-európai államokban a 19. század második felében bekövetkező kodifikációkban ez a hatás többnyire közvetett, azaz a más országok jogrendszerének közvetlen hatása alatt állván, a Code de Commerce ezen közvetlen hatást gyakorló kódexen, illetve jogintézményein keresztül hatott, mint a magyar kodifikáció története is mutatja. Mégis jelentőséggel bír annak legalább vázlatos kimutatása, hogy a francia kódex mely kodifikációs munkálatokra volt a legnagyobb hatással, mert az európai jogi kultúra gyökerei gyakran egymásra kölcsönösen ható jogintézményekhez és joggyűjteményekhez, kódexekhez nyúlnak vissza nemcsak a feudalizmus évszázadaiban, hanem a polgári korszakban is.

Ami a francia kodifikáció közvetlen hatását illeti, a kódexek kiadását követő évtizedekben a nemzetközi politikai események: a napoleoni háborúk, illetve azok idején majd követően létrejött nemzetközi organizációk működése nagymértékben járult hozzá a napoleoni kódexek hatásához.

A *holland* jogalkotás jó példája a francia kodifikáció befogadásának. Hollandiában, illetve Németalföldön a Code de Civil 1809 májusában lépett hatályba, míg a Code de Commerce 1811 januárjában. Hollandia függetlenségének helyreállítása után saját polgári jogi és kereskedelmi jogi kódexeket alkotott. Utóbbi 1826-ban fogadták el, de a polgári törvénykönyvvel együtt léptették hatályba 1831-ben, majd a

---

<sup>18</sup> Les Cinq Codes. Code de Procedure Civile. 45. p.

belga tartomány felkelése miatt némi átdolgozás után végül 1838 októberében lépett hatályba. Az általános kötelmi jogi rész, úgy, miként előbb a francia jog hatálya idején volt, hatályban maradt. A kereskedelmi törvénykönyv ugyancsak összhangot mutat azzal a szabályozással, amelyet a Code de Commerce tartalmazott. Mégis adódtak különbségek, így elsősorban a kereskedelmi társaságokra és a megbízási szerződésre vonatkozó jogi rendezés körében. Így pl. a francia Code de Commerce-nek előbb már tárgyalt bizományosról szóló definíciója (91. Le commissionaire est celui qui agit en son propre nom, ou sous un nom social pour le compte d'un commettant), nem arra helyezi a súlyt, hogy a bizományos kereskedő vagy sem, a holland kereskedelmi törvénykönyv viszont arra helyezi a súlyt, hogy *a bizományos kereskedő*. Azaz az iparszerűen üzött bizományos tevékenységet előfeltételként fogalmazza meg.<sup>19</sup>

Az első német kereskedelmi törvénykönyv-tervezet a Württemberg-királyság 1839-es törvénykönyve. Jóllehet nem lépett hatályba, a kereskedelmi, de általában a gazdasági folyamatokra nagy hatással volt. A törvénykönyv bevezetésből és három könyvből állt ("A kereskedők rendje", "Kereskedelmi ügyletek", "Kereskedelmi ügyekben való eljárás"). A első könyv a kereskedők rendjét és a kereskedelem szervezeti formáit tárgyalja négy címben. A címek: 1. A kereskedők és a kereskedelmi tevékenység, 2. A kereskedők általános kötelezettségei, így a belajstromozás és a kereskedelmi könyvek vezetése. A 3. címben a kereskedelemben alkalmazott segédszemélyzetről, azok jogállásáról rendelkezik, vagyis a kereskedelmi alkalmazottakról, alkuszokról. Ugyanezen címben a szállítmányozókról, a 4. cím a kereskedelem különleges formáit rendezi (megbízás, szállítmányozás, *társasági jog*).

Az első címben kereskedőként az a személy definiálódik, aki saját számlájára (elszámolására) üzött kereskedelmi tevékenységet, míg a törvénykönyv későbbi rendelkezése (9. szakasz) olyan kereskedelemről és iparról beszél, amely iparüzési adót kell, hogy fizessen. A 19. század végétől figyelemmel kísérhető jelenség, hogy az iparüzést és más vállalkozást jogi értelemben a kereskedelmi vállalkozás szerint, vagy ahhoz hasonlóan ítélik meg, a kereskedelmi és egyéb gazdasági tevékenység funkcionális hasonlóságaiból indulva ki. Vagyis a "kereskedő" fogalma kiterjed a gazdasági jelenségek más szférájában tevékenykedőkre is. Mittermaiers szavaival lehet e folyamatot jól jellemezni: "Míg hosszú idővel előbb a kereskedelem a tulajdonképpeni kereskedők szűk körén belül bonyolódott ... mert annak idején a nem kereskedők az árut, amelyre szükségük volt a kereskedőktől, akik közvetlen közelükben laktak, szerezték be és az őstermelők a termékeiket a közellakó kereskedőknek adták el, ez az állapot most lényegesen megváltozott ... Az őstermelők egyre inkább kapcsolatban kerülnek a tőlük távoli vevőkkel, a földbirtokos Rajna-Pfalzban dohányát Bajor- vagy Szászországba küldi anélkül, hogy egy kereskedőt mint közvetítő személyt igényelne. Az iparüző, mint pl. a sörfőzdés Pfalzban az árpát közvetlenül Bajorországból hozatja, a kézműves maga, mint pl. az asztalos vagy bádogos kereskedést folytat idegen áruval, melyet messziről hozat."<sup>20</sup>

A württembergi kódex-tervezet szerkesztője, V. Hofacker a tervezet 2. cím 14. szakaszában azon fáradozott, hogy az ipart, amely nem a kereskedelem körében történik, a kereskedelemre vonatkozó jogi helyzetbe hozza, vagyis tágítsa a kereskedő fogalmát a

---

<sup>19</sup> Raisch, Peter: Die Abgrenzung des Handelsrechts vom Bürgerlichen Recht als Kodifikationsproblem in 19. Jahrhundert. Stuttgart. 1962. 69. p.

<sup>20</sup> Raisch, Peter: I.m. 74–75. p.

vállalkozó felé. Így elsőként a német jogalkotásban a nagyobb vállalkozókat vonta a kereskedelmi jog hatálya alá, amikor a 17. szakaszban előírta, hogy csak az 1000 gulden értéket meghaladó ipari tőke vállalkozása vonható a kereskedelmi jogi szabályozás alá. (Nyilvánvaló volt az elképzelés gazdasági háttere, a kisvolumenű, a mindennapi szerény igényeket kielégítő kisipari termelést nem akarta különleges helyzetbe hozni.) Továbbá követelmény volt a *kereskedők jegyzékébe való felvétel* által keletkezett a jog és kötelezettség körülírása, amely jogi szabályozásban V. Hofacker már nem a francia példát, hanem a spanyol szabályozás modelljét követte.

Az a gondolat, hogy a kereskedőket a nem kereskedőktől a jogi szabályozás terén formailag is elhatárolják, később a német irodalomban újra és újra felmerült és számos külföldi törvényhozásban megvalósult.

A württembergi kódex-tervezetben, annak negyedik címében a megbízásról (Kommission), szállításról (Spedition) és a kereskedelmi társaságokról (Handelsgesellschaften) szereplő szabályozás – összevetve a porosz tervszöveggel, majd az egységes Németország törvénykönyvével, s még a későbbi, a polgári törvénykönyv megjelenése után átdolgozott kereskedelmi törvénykönyvvel – olyan szabályozás, mint amely a Code de Commerce-ben különleges jogként (Sonderrecht) a polgári jogi rendelkezések általános intézményeivel szemben eltérést mutató rendelkezések általános intézményeivel szemben eltérést mutató rendelkezésként foglaltak írásba. A Code de Commerce hatása a württembergi kódex-tervezetre az egyes speciális kereskedelmi ügyletek, mint a váltók, a kereskedelmi bizonylatok stb. biztosítási ügyletek, szállítmányozás, pénzügyletek stb. terén mutatható ki.<sup>21</sup> Továbbá az élelmiszer vásár kivételével évi és egyéb vásárokra való fuvarozás terén stb. fogalmi meghatározásaival a Code de Commerce rendelkezéseit vették alapul, de jelentősen takarékosabb formában adományozva a kereskedelmi ügylet titulust az egyes, az áruk forgalmával kapcsolatos ügyleteknek, mint tette azt a Code de Commerce. A törvényjavaslat indokolásában olvasható: "Man war ... bedeutend sparsamer mit der Verleihung der Eigenschaft einer Handelssache als der Code de Commerce." (Sokkal takarékosabbak voltunk a kereskedelmi ügylet tulajdonságainak kikölcsozésével, mint a Code de Commerce.) Ahogyan a továbbiakban a kereskedelmi társaságok fogalmát megvilágítja, az egyes vállalkozási típusokat kívánták a Code de Commerce alapján tipizálni. Ugyanakkor szemben a Code de Commerce 632. szakaszának rendelkezéseivel V. Hofacker a viszonteladásra való vásárlást egy nem kereskedő részéről, nem ismeri el kereskedelmi ügyletnek. Csak olyan esetben veszi fel a kereskedelmi ügylet jellegét az ilyen ügylet, ha több nem kereskedő fog össze annak véghezviteléhez.<sup>22</sup> Látható az elhatárolásra való törekvés.

Jóllehet a württembergi kódex-tervezet nagy mértékben a Code de Commerce szabályozásával összhangban van, nem felejtendő el, hogy egészen más állami és jogintézményi háttere van mint a Code de Commerce-nek. A Code de Commerce csatlakozik egyönállóan megfogalmazott, nagyon részletező, a kor polgári jogi kultúráját felhasználó, nagy gondossággal kiművelt kódexhez: a Code Civil-hez. Ugyanilyen jogintézményi háttér sem a württembergi, se a későbbi német kódexeknek nem állt rendelkezésre, kivéve a porosz törvénykönyvet (1857), amely az Allgemeines Landrecht (1794) korában igen kimunkált és a kereskedelmi jogi részében is gondos

---

<sup>21</sup> Raisch, Peter: I.m. 76–77. p.

<sup>22</sup> Raisch, Peter: I.m. 79. p.

megfogalmazásokat tartalmazó kódex volt, amelynek számos jogintézményét megfogalmazásában alapként kezelhette a porosz, majd később a német kereskedelmi jogalkotás.

## KATALIN N. SZEGVÁRI

### HANDELSRECHTLICHE KODIFIKATION IM FRANZÖSISCHEN RECHT UND IHRE EINFLÜSSE IN EUROPA

(Zusammenfassung)

Im 19.Jh. hat Goldschmidt den Satz aufgestellt, das Bedürfnis nach einem besonderen Handelsrecht hänge der Verkehrsfreundlichkeit des jeweiligen Zivilrechts ab. Für diese Auffassung sei das Handelsrecht die "Pioniertruppe" (Wieacker) des bürgerlichen Rechts. Das Handelsrecht ist so der Entsehungsort neuer Rechtssätze, die nur kurze Zeit an diesem Ort verbleiben, um sodann in das bürgerliche Recht abzuwandern. Rechtssätze des Handelsrechts haben in einem Jahrhundert abwechselnd einmal die Farben des Handelsrecht und einmal die des bürgerlichen Rechts getragen. Dies gilt etwa für das Recht, als Schadenersatz auch den entgangenen Gewinn ersetzt zu verlangen.

Das Vorbild des Code de Commerce war der Code Savary (1763), der auch die wichtigsten Normen des Wechselrecht enthalten hat. Dem Kaufmannsbegriff des Code de Commerce liegt der Leitgedanke des Unternehmens zugrunde. Der Code de Commerce liegt der Leitgedanke des Unternehmens zugrunde. Der Code de Commerce wurde wegen seiner Gesetztechnik wegweisend für alle späteren Handelsrechtskodifikationen. Um Mitte des 19.Jh-s galt er meist nur wenig modifiziert in Zahlreichen Staaten Europas.

Der erste deutsche Entwurf eines Handelsgesetzbuchs ist "der Entwurf für das Königreich Württemberg von 1839."

Der Einflussreichste der deutschen Kodifikationsentwürfe ist der Entwurf eines Handelsgesetzbuchs für die Preussischen Staaten von 1857. Aus diesem erwuchs das Allgemeine Deutsche Handelsgesetzbuch (ADHGB).



## Demokrácia és alkotmányosság

A demokrácia kifejezés ma afféle ősrégi szemétdomb, amelyre két és fél ezer év óta megállás nélkül hajigálják ki a konyhai hulladékot.

(Robert A. Dahl)

### I. Az állam minősége

Szinte megállás nélkül tartanak azok az erőfeszítések, amelyek a ma és a közeli vagy távolabbi múlt államainak demokratikus,<sup>1</sup> alkotmányos,<sup>2</sup> jogállami,<sup>3</sup> vagy éppenséggel totalitárius<sup>4</sup> tulajdonságait próbálják meg rendszerbe foglalni. A törekvések legfőbb mozgató oka minden bizonnyal az ember fogyatékos megismerő-képességében rejlik. A rettentően komplex jelenségek elfogadhatóbbá, "humánusabbá" válnak, ha – legalább átmenetileg – áttekinthető törvényszerűségeket sikerül szembeszegezni ismeretlen vonatkozásaikkal. A komplexitásuk miatt ellentmondásos hatalmi jelenségek sokkal nehezebben legitimálhatóak, mint azok, amelyek valamely elv alapján homogénnek tekinthetők. Az ismerni vélt általános és a teljes körűen meg nem ismerhető egyedi egymásra vonatkoztatása a felvilágosodás – egyesek szerint kétes értékű de ma kétség kívül uralkodónak mondható – dialektikája.<sup>5</sup> Ha kultúrkörönként vitatott is, hogy a rendszerezés reménytelen erőfeszítésében vagy az áttekinthetetlenség derűsen békés elfogadásában áll-e az ember világgal szembeni bölcsessége, annak elfogadása azért összhangban van az emberi természettel, hogy a jelenségek érdemesek a gondolati meghódításra.

Érdekes – bár nagyon is érthető – módon ennek a gondolati meghódításnak az emberi kapcsolatok körébe tartozó jelenségek állnak a leginkább ellen. Minden rendszerező és megértési kísérlet ellenére az állam megszüntethetetlenül gyakorlati képződménynek bizonyult. Ennek talán az az oka, hogy az állam sokkal kevésbé az adott emberi gondolkodástól elválasztható fikció, mint azt az egyes emberre nézve kényelmesen feltételezni lehetne. Miközben valaki az állam demokratikus, alkotmányos,

---

<sup>1</sup> Vö. pl.: Robert A. Dahl: *Pluralist Democracy in the United States*. Chicago: Rand McNally 1967.

<sup>2</sup> Vö. pl.: Carl J. Friedrich: *Verfassungsstaat der Neuzeit*. Berlin – Göttingen – Heidelberg: Springer 1953.

<sup>3</sup> Vö. pl.: Philip Kunig: *Das Rechtsstaatsprinzip*. Tübingen: J.C.B. Mohr 1986.

<sup>4</sup> Vö. pl.: Carl Schmitt: *Die Diktatur*. München – Leipzig: Duncker und Humblot 1928.

<sup>5</sup> Vö.: Max Horkheimer – Theodor W. Adorno: *Dialektik der Aufklärung*. Frankfurt aM.: Fischer 1969.

jogállami vagy totalitárius minőségéről beszél, valójában saját tulajdonságait, értékeit vetíti ki és ismeri fel szeretett, gyűlölt vagy éppen közömbös államában. Éppen az ember és az állam között megszüntethetetlenül fennálló antropomorf kapcsolat miatt nincsen homogén minőségű állam. Minden állam sok és szükségképpen ellentétes tulajdonságot egyesít magában. Még akkor is, ha tagadhatatlan, hogy minden államnak vannak meghatározó tulajdonságai. AZ egy sajátosságot elméleti szükségszerűséggé formáló teóriákhoz azonban úgy kell viszonyulni, mint az emberi gondolkodás kognitív disszonanciájához: azok a tulajdonságok, amelyekről meghatározott vonatkozásokban nem beszélünk, azért még léteznek. Az állammal kapcsolatos ismerethez és önismerethez – ezek szerint – az tartozik, hogy valamely kívánatos állami minőségből nem lehet következtetéseket levonni az ellentétes tulajdonságok megszüntethetőségére. A gyakorlatiasság – az állam esetében is – szigorú korláta a normativitási igényeknek.

## II. A legitimitás szükségessége és forrásai

Az állam minőségével kapcsolatos rendszerezési és igazolási problémák a politikai és jogi értékefilozófiák legfontosabb és teljes körűen meg nem válaszolható kérdései közé tartoznak. Az állam értéke nem önmagában van, hanem a valamely számára – legalább részben – külső célokhoz való viszonyban. E célok értékét és értelmét minden olyan állam igazolni köteles, amely a társadalomtól többé-kevésbé elkülönült rendszert alkot. A legitimitás eszerint az állam létének és működésének végső érvényességi alapja. Mivel a legitimitás körébe tartozó érvényesség "végsőként" van definiálva, ezért a legitimitás általában nem gyakorlati kategória. Ezzel szemben a közvetlen érvényesség követelményeit megfogalmazó legalitás éppenhogy gyakorlati. Egy adott állam legitimitását lehet szélesíteni vagy mélyíteni, eredményesen kétségbe vonni azonban csak ritka határhelyzetekben (az ellenállási jog gyakorlása során vagy forradalomban) lehet. Mindemellett szükséges leszögezni, hogy minél vitathatóbbak – dogmatikai és etikai értelemben – az állam számára követendőként megfogalmazott célok, annál inkább fennáll a legitimitással összefüggő igazolási szükséglet.

Az igazolási kötelesség a politikai gondolkodás szekularizációjának következménye. Ennek alapvető feltétele, hogy a hatalomgyakorlás szubjektív minőségének érvei és az állam személytelen intézményrendszere legalábbis két önálló vonatkozást jelentsen, ám a szekularizáció alapvetően mégis azzal következik be, hogy az állam – mint személytelen intézmény- és funkciórendszer – válik a legitimitációs érvelés döntő vagy kizárólagos tárgyává. A legitimitás tehát akkor válik igazán problémává, amikor a személyes hatalom (az uralkodó) és az intézményes hatalom (az állam) nem azonos fogalmakat takar. A legitimitáshoz vezető igazolás szükségessége továbbá csak akkor alakulhat ki, amikor egy jelenséggel kapcsolatban az apologetika és a kritika két viszonylag önálló gondolati rendszerként megszerveződhet.

A legitimitáció forrásaként bármely igazolási és érvelési rendszer számításba jöhet. A legitimitás tartalmilag természetesen nem független az értékektől, de mégis értékközömbös. Mindemellett a legitimitás alapjául szolgáló igazolási eljárásnak két alapfeltételt mindenképpen teljesítenie kell. Az első feltétel az, hogy az igazolás alapjául szolgáló érték a tényleges vagy az esélyes hatalom által elfogadható és elfogadtatható érték legyen. A legitimitáció szempontjából minden érték számításba jöhet, ha azok a politikai hatalom igazolására alkalmasak. A legitimitációs értékválasztás a politikai

döntés természetéhez és nem az adott érték minőségéhez igazodik. Nincs olyan érték, amely egy adott politikai hatalmat szükségképpen legitimálhatja. Ennek alátámasztására elegendő arra utalni, hogy ugyanaz a politikai hatalom ugyanazon értékrend alapján egyszer legitimnek, majd illegitimnek is bizonyulhat. A legitimitás megőrzéséhez a hatalomnak időnként értéket kell váltania. Az érték-közömbösség bizonyítéka az is, hogy egyaránt sikeresen igazolható a diktatórikus és a demokratikus hatalomgyakorlás, a hatalomgyakorlás kollektivistá és individualista módja, a hatalomgyakorlás mindenekfelett álló hatékonysági elve és a mérsékelt hatalom tanácstalansága. Mivel a legitimitáció – filozófiai vonatkozásai dacára – priméren hatalmi kérdés: az az érték, amelynek nincs esélye arra, hogy a politikai hatalom szerveződésének elvévé váljon, legitimitációs viszonyításként nem funkcionálhat. Ezért – bár "értékességük" nem kétséges – a legitimálásban nem játszhatnak szerepet az esztétikai értékek, de a radikálisan individuális morál értékei sem. Minthogy a legitimitás hatalmi kérdés, nyilván nem mellékes, hogy az értékvonatkozások alapja egyetlen hatalom, avagy a versengő hatalmak sokasága. A plurális hatalmi szerkezet a legitimitási értékrend pluralitását is maga után vonja.

A második feltétel, hogy a legitimitás megalapozására szolgáló értékek és argumentációk kielégítsék az elméleti igazolás módszertani és logikai követelményei. A sikeres legitimitáció így mindig egy gondolati eljárás formájának a következménye is. Kialakult és működő hatalmi rendszerekben a legitimitás alapjául szolgáló értékek nagyjából adottak, legfeljebb fontossági sorrendjük mutat változékonyságot. Bizonyos idő elteltével a hatalomgyakorlás értékrendje tradícióvá válik. Az ilyenkor szokásos legitimitációs eljárásban már csak látszólag foglal el központi helyet az igazolás viszonyítási pontjául szolgáló érték. A meghatározó szerep valójában az igazolás módszertani és logikai eljárását illeti meg. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a legitimitás értékrendjének tradícióvá válása esetén rendszerint bekövetkezik az igazolási módszer "ellustulása". Ha a legitimálás meg akarja őrizni hatásosságát, akkor az igazolási eljárás egyre hosszabb láncolatára van szükség. Míg a legitimitás megalapozására alkalmas értékek felbukkanása idején a jelszószerű – azaz rövid láncolatú – igazolási mód is megfelelően hatásos lehet, addig a legitimitációs értékek "öregkorában" kiterjedtebb és összetettebb igazolás szükséges. Ennek elmaradása első lépésben a legitimitási közömbösség, majd a legitimitási deficit egyik – ha nem is egyedüli – oka. A legitimálás módszere alkalmas lehet az állam minőségét meghatározó értékek frissen tartására, de elhervasztására is. Nem véletlen, hogy a jelzett variációs gazdagság miatt többen rokonságot látnak a legitimitás a demagógia között.<sup>6</sup>

A legitimitációs elméletek voltaképpen a racionális természetjogi gondolkodás megjelenésével bukkantak fel, mert ezzel a gondolkodási stílussal jelent meg a formai argumentáció korában soha nem tapasztalt ereje. A racionális természetjog volt az a jogfilozófiai irányzat, amely a kijelentések igazságát az érvelés metodológiájára alapozta. A legitimitás körüli érvek ma is az állam- és jogfilozófia területére tartoznak, ám a legitimitáció módszertani vonatkozásai ma már alig játszanak szerepet. Ez annál inkább sajnálatos, mert a legitimitás határait és korlátait éppen az érvelés metódusa alapján lehet megítélni. Enélkül a legitimitás könnyen univerzális érvényű és korlátlan hatókörű jelenségnek tűnhet. Ezt az univerzalitást és korlátlanságot még csak fokozza, hogy metajurisztikus eredete ellenére ma a legitimitás számos vonatkozása a pozitív

---

<sup>6</sup> Ld. erről: Sajó András: Az önkorlátozó hatalom. Budapest, KJK-MTA ÁJI 1995. 75. p.

jognak is része, így filozófiai érvényessége jogi érvényességre is igényt formálni látszik. Ezekkel a látszatokkal szemben nyomatékosan hangsúlyozni kell, hogy a legitimitáció – a legitimitás – az igazolás belső sajátosságai miatt soha nem univerzális, soha nem korlátlan. Egy adott állam többféle minősége tehető ugyan olyan módon hibátlan legitimitációs érvelés alapjává. Az államnak egyidejűleg több egymásnak határt szabó legitim tulajdonsága, minősége is létezhet, sőt a valóságban létezik is. A legitimitásra nem a kizárólagos érvényesség, hanem a konkuráló arányosság a jellemző.

Bár a legitimitáció forrása – tartalmát tekintve – elvileg bármely érték- és érvrendszer lehet, a tapasztalatok azt mutatják, hogy hosszú ideig három – igaz, mindegyik külön-külön is több változatlan – elméleti konstrukció elégtette ki a már említett igazolási követelményeket. A legitimitáció fő forrása a tradíció, a racionalitás és a demokratizmus. A legitimitás e három forrása történelmi koronként eltérő súllyal – néha egyenesen kizárólagos érvennyel – szerepelt az igazolási elméletekben. Mindemellett mindhárom legitimitási forrás az állam létező és lényeges minőségeit fejezi ki, így azt kell állítani, hogy egyik legitimitási forrás sem kizárólagos és teljes körű. Az állam adott – és értékesnek tartott – minőségét a tradíció, a racionalitás és a demokratizmus egyszerre és együtt határozza meg. Miközben az állam legitimitásának magas foka mindhárom legitimitációs forrásból táplálkozik, van persze a legitimitásnak ígéretesebb, "esélyesebb"<sup>7</sup> forrása, s van olyan is, amelynek "éltető ereje" csalóka illúzió.

Különbösebb bizonyítás nélkül is elfogadható, hogy a legitimitás megteremtésében a tradíciónak nem csupán történelmi, hanem mindenkori jelentősége van. Azt a vélelmet, amely egy adott hatalomgyakorlási forma legitimitása mellett fennáll, éppen a tradíciói, azaz a gyakorlatban igazolt szokásszerűség tapasztalata alapozza meg. A tradíció ma is betölti ezt a "tehermentesítő" szerepet: a létező tradíció fényében a legitimitás nem szorul minden pillanatban bizonyításra. Éppen ezért az a politikai rendszer, amely nem képes tradíciókat kialakítani, s azokra támaszkodni, ugyancsak ingatag legitimitásra számíthat.<sup>8</sup>

Azzal már az abszolutista természetjogászok is tisztában voltak, hogy a legfeltétlenebb hatalmi elvek érvényét is kikezdi a hatástalanság. Az uralkodó szuverenitást az érték- vagy másféle relativizmussal éppen nem gyanúsítható Hobbes is a hatékonyság miatt tartotta korlátlannak és visszavonhatatlannak. A hatékonyság a racionális hatalomgyakorlással érhető el. Az irracionális, az önkényes hatalomnak lehetnek ugyan minden másnál hatékonyabb cselekvési formái, összességében azonban az irracionális hatalomgyakorlás társadalmi és politikai költségei olyan magasak, hogy önmaga hatékonyságát emésztí fel. Elvileg bármilyen politikai rendszer működhet a racionalitás elve alapján, s a tapasztalatok azt mutatják, hogy a racionális hatékonyságnak a legitimitás megteremtésében viszonylag önálló értéke van.<sup>9</sup>

Ma mégis a legitimitás demokratikus formája mondható szinte egyeduralkodónak. Alig van alkotmány, illetve állami berendezkedés, amely ne a demokratizmus mércéihez viszonyítaná magát. A demokratizmus értéke valószínűleg annak köszönheti "népszerűségét", hogy ez a politikai elv képes a társadalmi egyenlőség és a gazdasági verseny más vonatkozású eszményeivel a leginkább összhangba kerülni. Némi cinizmussal azt is lehetne mondani, hogy a demokratizmus elve a befolyását

<sup>7</sup> Vö. Max Weber: *Gazdaság és társadalom* I. köt., Budapest, KJK 1987. 60. p.

<sup>8</sup> Ld. erről részletesen Samuel N. Eisenstadt: *Tradition, Wandel und Modernität*. Frankfurt aM.: Suhrkamp 1979.

<sup>9</sup> Ld. erről Karl Homann: *Rationalität und Demokratie*. Tübingen, J.C.B. Mohr 1988, 66 skk. p.

vesztett politikai filozófia bosszúja azért, mert a társadalom szociológiai és a gazdaság közgazdasági folyamatai nem az ő tételei szerint alakulnak.<sup>10</sup> A továbbiakban azt kívánom kimutatni, hogy az állam kívánatos céljai – és általában: minősége – nem kizárólag (s ma már nem is elsősorban) a demokratizmus elveihez és követelményeihez igazodnak. A demokrácia hatóköre a mai államban – elvileg és gyakorlatilag egyaránt – korlátozott, így a legitímálás érdekében is csak korlátozottan alkalmazható. A demokratikus legitimitás fogyatékoságai és belső ellentmondásai túlságosan nagyok ahhoz, hogy a "kívánatos" állam minőségének megalapozására alkalmasak legyenek.

### III. A demokrácia tartalma és alakzatai

A demokrácia fogalma – eredeti jelentésének (demosz: nép, kratosz: uralom) – megfelelően azt a politikai berendezkedést jelentette, amelyben a hatalmat a "nép" gyakorolja, vagyis a "nép uralkodik", s először minden valószínűség szerint Herodotosznál (i.e. V. sz.) fordult elő. A demokrácia fogalma és gyakorlata már a klasszikus görög államelméletben is számos változáson ment keresztül, két alapvető tartalmi követelménye azonban mindvégig megmaradt. Eszerint demokráciáról akkor beszélhetünk, ha a nép közvetlenül gyakorolja a hatalmat és a hatalomgyakorlás tartalmát a többség akarata formálja. Főként az ókori történetírók leírásaiból ismeretesek azonban a görög demokrácia fogyatékoságai is. Elsősorban az, hogy a "nép" fogalma a polgárok – mai ízlésünk szerint megengedhetetlenül – szűk körét fogta át, másrészt az, hogy a közvetlen hatalomgyakorlás alapvetően a tisztségviselők és a méltóságok megválasztásában fejeződött ki. A demokrácia tehát kevesek ellenőrző és kritikai hatalmát testesítette meg a még kevesebbek gyakorlati hatalma felett. Ezeknek a szociológiai és politikai tényeknek elméleti értelmezését a korabeli államelmélet jórészt nem adhatta meg. A demokrácia legnagyobb ókori kritikusa: Arisztotelész is igazságosság- és erénytani szempontból közelített a problémához.<sup>11</sup> Az állam célja a közjó megteremtése, olyan uralmi forma megvalósítása, amely mindenki számára egyaránt előnyös. A közjó szolgálata a legfőbb politikai és személyes erény. A demokrácia azért elfajzott kormányforma, mert a politikai erény nem függhet a tömeg többségi akarától. A nép – mint tömeg – egyébként sem alkalmas kiváló erények megjelenítésére, legfeljebb csak átlagos erények hordozója lehet. Ennek alapján a demokráciában a közjó a többség – de nem mindenki – átlagos érdekeinek megvalósítására irányul. Igaz viszont, hogy a demokrácia rendkívül stabil kormányzási forma, mert fenntartása a sokaság, a tömeg érdekeivel összhangban áll, s megszüntetése csupán a kevesek érdeke.

Noha az arisztoteléiánus hagyomány – mindenek előtt Cicero közvetítésével – jelentősen befolyásolta a későbbi politikai gondolkodást, a demokrácia fogalma azonban mégis csak a 18. század közepén bukkant fel ismét. Bár bizonyos lehetséges finom disztinkciókat tenni, mégis állítható, hogy Rousseau "általános akarat", "szuverenitás" és "demokrácia" fogalmai valójában ugyanazt a jelenségekört takarják.<sup>12</sup> Az általános

<sup>10</sup> Vö. James M. Buchanan: Alkotmányos demokrácia, egyéni szabadság és politikai egyenlőség (1985). In: Uő.: Piac, állam, alkotmányosság. Budapest, KJK 1992.. 284 skk. p.

<sup>11</sup> Vö. Arisztotelész: Politika 1304a

<sup>12</sup> Ld. erről részletesen Szentpéteri István: A közvetlen demokrácia fejlődési irányai, Budapest, Akadémiai Kiadó 1965. 65 skk. p.

akarat határozatlan és strukturálatlan akarat, s a népszuverenitással azonos értelmű. Ha a népszuverenitás egységes, oszthatatlan és feltétlen, akkor ugyanezeknek a tulajdonságoknak kell kapcsolódniuk a demokrácia fogalmához is. Következésképpen a demokráciának csakis egyetlen, abszolút érvényű formája lehet: az "egybegyűlt nép" közvetlen és minden politikai természetű ügyre kiterjedő törvényhozó cselekvése. A valódi demokrácia a nép korlátlan hatalma. A mindennek felett álló közjónak egyetlen forrása és mércéje van: a nép demokratikusan kinyilvánított akarata. Minden politikai jelenség legitim, ha a nép akarata, a demokrácia elvei szerint keletkezett. Bár a Rousseau-féle radikális közvetlen demokrácia elképzelése – megfelelő gyakorlati kivitelezhetetlenségük miatt – szinte alig találtak követőkre, a totális demokrácia eszményének annál inkább kimutatható a hatása, és pedig mind az elméletre, mind a gyakorlatra. Marx, Engels és Lenin totalitárius demokráciaelméleti fejtegetései a demokratikus legitimitás, a demokrácia elveivel való igazolás nagyszabású kísérletei. A legitimitás megteremtésének az általuk felhozott érvei akkor sem hagyhatóak figyelmen kívül, ha az említett nevek ma már úgyszólván elvétve sem fordulnak elő a tudományos utalások és hivatkozások között. De a politikai gyakorlat is mutat példákat a totális demokrácia megvalósítására. A francia forradalom vagy a magyar tanácsköztársaság demokratizmusa mindemellett már a kevésbé finnyás demokrata legitimátoroknak is okoz némi kellemetlenséget. Úgy tűnik: Arisztotelész klasszikus bölcsességét sok tekintetben nem sikerült a mai napig sem meghaladni. A totális demokrácia, ha nem is szükségképpen, de lehetőségeit tekintve mindenképpen, eltorzult hatalomgyakorlási elv. Általános filozófiai, erkölcsfilozófiai, politikaelméleti és politikai szociológiai nézőpontból egyaránt kérdéses, hogy önmagában a demokrácia elégséges vonatkozási és igazolási alap-e az állami jelenségeket illetően. Megítélésem szerint nem az, a legitimitás vonatkozásában ma a demokratizmus jelentősége meglehetősen túlértékelt.

Még nyilvánvalóbbak a demokratikus legitimitás fogyatékoságai és túlzásai az alkotmányjog és annak elmélete számára. Az alkotmányjogban a hatalomgyakorlás jogtechnikailag megragadható elemei a fontosak, s ebben a tekintetben a demokrácia különösen meghódítható területnek látszik. A demokrácia fogalma – és az alapjául szolgáló népszuverenitás – ugyanis jóval szélesebb tartományt fog át, mint amelyet az alkotmányjog szabályozni szokott. Sőt, már magának az alkotmánynak a léte is tagadni látszik a demokrácia klasszikus – és máig is legelterjedtebb – értelmezését, amely szerint ez a néphatalmat és a nép általi kormányzást jelent.<sup>13</sup> Az alkotmányjog intézményeiben legfeljebb a demokratizmus egyik-másik vonatkozása juthat érvényre, a tulajdonképpeni demokrácia azonban intézménynélküliséget, vagy legalábbis a jogintézmények felett – és nem bennük – létező hatalomgyakorlást kíván. Az alkotmányos jogi intézményrendszer léte szükségképpen korlátja a demokráciának.

Éppen ezért mindig kérdéses, hogy a demokrácia milyen mennyisége szükséges ahhoz, hogy az alkotmányos intézményrendszer keretei között "alkotmányos demokráciáról" beszélhessünk. A demokrácia megvalósulása szempontjából az alkotmányjog a "nép" fogalmát eltérően használja. Van amikor azon csak a választópolgárok összességét érti, más esetben az állampolgárok teljes körét, ismét máskor – az állampolgári minőségtől független – lakosságot. Abból, hogy az alkotmányjog valamilyen vonatkozásban a nép fogalmát legszélesebb értelemben

---

<sup>13</sup>Ld. pl. Thomas R. Dye – Harmon Ziegler: *The Irony of Democracy* (7th ed.). Pacific Grove: Brooks/Cole 1987. 7. skk. p.

alkalmazza, nem következik, hogy minden lehetséges esetben a legszélesebb értelmezést kellene alapul venni. Ugyanígy nehezen azonosítható az alkotmányjogban hogy a demokráciának mely hatalomgyakorlási formái tartoznak annak lényegéhez. Demokratikus lehet a hatalom egyetlen személy általi megjelenítése is, ha erre a személyre a "nép" demokratikusnak elismert módon ruházta a hatalmat. A demokratizmus követelményét egyébként egyaránt kielégítheti a közvetlen és a közvetett hatalomátruházás is. Más esetekben csak az a forma minősül demokratikusnak, amelyben a nép akarata képviseleti közvetítés nélkül, közvetlenül nyilvánul meg. De megfér a demokratikus követelményekkel az a hatalomgyakorlási mód is, amelyben a hatalom hordozójának gyakorlatilag nincs köze a nép akaratához, ám az adott tevékenység közérdekű. Az alkotmányjog szerint a közérdekeségben kimutatható a demokratikus népakarat vétele. A demokratikusnak minősülő hatalomgyakorlási formáknál is ugyanaz a helyzet, mint a nép fogalmának terjedelme esetében. Abból, hogy az alkotmányjog ismer a népakarathoz közvetlenebbül kötődő hatalomgyakorlási formákat, még nem következik, hogy minden hatalomgyakorlási formának ilyennek kellene lennie.

Végül is az állapítható meg, hogy az alkotmányjogban a demokrácia követelményei két vonatkozásban szerepelnek, anélkül, hogy nagyon is eltérő sajátosságait az alkotmányjog terminológia kifejezné. Az alkotmányjogban a demokráciának vannak eljárási és tartalmi vonatkozásai, s ezek alapján szokás a "procedurális demokráciát" és a "lényegi demokráciát" megkülönböztetni. A modern alkotmányjogban a procedurális demokrácia a politikai egyenlőség és a többségi döntés elvein nyugszik. Ezekhez általában hozzá szokták még csatolni – a nép jogilag specifikált fogalmának megfelelően – a teljes körű részvétel lehetőségének az elvét is. A procedurális demokrácia követelményének egyaránt megfelel a közvetlen demokratikus és a képviseleti demokratikus forma is. Praktikus okokból ma az alkotmányjogi rendszerek túlnyomó többsége a képviseleti demokrácia talaján áll. Kétségtelen, hogy ezzel a demokrácia említett két formája közötti arány felborult, az ebből fakadó legitimitási hiányosságokat azonban a mai politikai rendszerek a közvélemény iránti fogékonyság kimutatásával, illetve a politikai felelősség intézményének működtetésével igyekeznek kitölteni. A folyamatosan működő közvetlen demokratikus formák – komplex politikai viszonyok között szükségszerű – kiüresedése és ellehetetlenülése miatt egyre inkább a közvélemény válik a közvetlen demokrácia pótlékává. A közvéleménnyel azonban az alkotmányjog még annyit sem tud kezdeni, mint az általános demokrácia-fogalommal. Emiatt a demokrácia eredeti követelményei még messzebb kerülnek az alkotmányjog demokratizmust szolgáló intézményeitől.

A modern politikai hatalomgyakorlás feltételei és következményei között a procedurális demokrácia technikái még egy alapvető problémához vezettek. Éppen a demokrácia e formájának működése eredményezte, hogy a politikai hatalom egyre növekvő mértékben közömbössé vált az értékek iránt. Ebből a helyzetből – ad absurdum – következik, hogy a procedurális demokrácia annak az akaratnak is legitimitást biztosít, amely éppen minden további demokrácia lehetőségét kívánja megszüntetni. A demokrácia fennmaradásának ezért az az alapja, hogy meghatározott értéktartalmak: a demokrácia "lényege" ne legyen demokratikus eljárásban felszámolható. A "lényegi demokrácia" azzal jellemezhető, hogy a többségnek van hatalma (ez voltaképpen

procedurális mozzanat), de a kisebbségnek vannak jogai.<sup>14</sup> Valójában ezek a jogok adják a demokrácia e felfogásának lényegét. A lényegi demokrácia korlátozott demokrácia, s már semmiféle totális elképzeléssel nem fér össze. Sőt, kellő elvi következetesség birtokában az is állítható, hogy a demokrácia procedurális és lényegi szemlélete – és hozzájuk kapcsolódó jogintézmények – csak nagy nehézségek árán vagy egyáltalán nem egyeztethetők össze. A kétféle demokráciafelfogás eltérésére jól rávilágít az a leegyszerűsítő tétel, hogy a procedurális demokráciában a többségi akaratnak mindig érvényesülnie kell, míg a lényegi demokráciában csak akkor, ha az megfelel a mindenkinek – a kisebbséget is – megillető alapvető jogoknak. Ezzel elérkeztünk a demokrácia korlátozhatóságának problémájához, amely egyben a legitimitás új formájának a szükségességére is rávilágít. Az alkotmányjog is a demokrácia e lényegi formáját tudja jobban beilleszteni a maga jogi és pozitivisták logikájába.

#### IV. Az alkotmányosság következményei

Az alkotmányjog számára a francia forradalom kiemelkedő jelentőségét az adja, hogy megfogalmazta a korlátozott államhatalom eszményét és követelményét. Azóta a korlátlan hatalomgyakorlást megvalósító államok tekinthetik magukat legitimnek, sőt bizonyos értelemben demokratikusnak is, alkotmányosnak azonban semmiképpen sem. Az Ember és Polgár Jogainak Deklarációját megfogalmazó filozófusok és jogászok persze könnyű helyzetben voltak, hiszen racionális természetjog hagyományai még nagyon is élénken éltek emlékezetünkben. Nem volt tehát nehéz felismerniük azt, hogy a "jó", a "kívánatos", az "értékes" államnak korlátozott hatalmú államnak kell lennie. Az említett követelményeknek megfelelő állam csak másodsorban demokratikus, mivel a közjónak nem a demokratikus hatalom az egyedüli, még kevésbé a legcsalhatatlanabb forrása. A közjó eléréséhez számos olyan ösvény vezet, amelyek mentesek az államtól, amelyek ezért társadalmi, sőt egyenesen magánjellegűek. E gondolatkörben fogalmazódott meg az 1789. évi francia Deklaráció nevezetes 16. cikkelye, amely szerint "az olyan társadalomnak, amelyben a jogokat nem biztosították intézményesen és amelyben a hatalmi ágakat nem választották szét, nincs alkotmánya". Hasonló követelményeket fogalmaz meg az Amerikai Egyesült Államok alkotmányának az emberi jogokra vonatkozó első tíz kiegészítése is (1791) azzal, hogy a legfontosabb szabadságjogok korlátozását illetően kizárja az egyébként demokratikus alapon működő kongresszus törvényhozó hatáskörét.<sup>15</sup> Az alkotmányosság funkciója, hogy a korlátozott állam illetékességi körét és működését elválassa a társadalom és az egyén magánszférájától, addig a demokrácia elve azokat éppen összekapcsolja. Az alkotmányosság a szabadság elvével teremt új legitimitást.<sup>16</sup>

A szabadságra számos tényező jelent veszélyt. A szabadság elvesztését jelentheti a szegénység, a szellemi szűkösség, a szenvedély, a jogfosztottság, de a közérdek

---

<sup>14</sup> Ld. részletesebben Kennet Janda – Jeffrey M. Berry – Jerry Goldman: Az amerikai demokrácia, Budapest, Osiris, 1996. 40. skk. p.

<sup>15</sup> Vö. Laurence H. Tribe: American Constitutional Law (2nd ed.). Mineola, New York: Foundation 1988. 297. skk. p.

<sup>16</sup> Vö. Friedrich A. Hayek: Die Verfassung der Freiheit. Tübingen: J.C.B. Mohr 1983. 161. skk. p.



korlátlan érvényesítése is. Fundamentális jelentőségű annak belátása, hogy a szabadság személyes élmény,<sup>17</sup> de sajnálatos módon a túlzott személyességnek a jogban – s ebben a sorsban az alkotmányjog is osztozik – nincs helye. Az alkotmányjogi szabadság egyszerűen csak az általánosan kötelező előírásoktól való mentességet jelenti. E szabadság elérésének és megtartásának az állami hatalom vonatkozásában belső és külső feltételei vannak. A belső feltétel a hatalommegosztás. Ha legitim hatalommal legitim hatalom áll szemben, ha legitim hatalmat legitim hatalom korlátoz, ezzel mindenkinek növekszik a szabadsága, aki a közhatalom körén kívül áll. E következmény miatt kiemelkedő jelentőségű az alkotmányosság szempontjából a hatalommegosztás checks and balances rendszere. Lehet, hogy megvalósítható az állam redukálásának, minimalizálásának ortodox liberális követelménye, de nagyobb a valószínűsége annak, hogy ez általánosságban eleve kudarcra ítélt törekvés. Elképzelhető, hogy az állam kényszerítő eszközeinek szertárából ki lehet dobni egyet s mást, ám a szervező és szolgáltató állam hatóköre – minden valószínűség szerint – nemcsak hogy nem csökkenthető, hanem egyenesen növekedni fog. A szolgáltató állam tevékenységének spontaneitása és önkényessége éppenséggel nem korlátozható a demokrácia formáival, sőt a demokrácia az állami tevékenység bővülésének egyik fő előidézője. Miközben azonban az állam – nem klasszikus közvetlenül kényszerítő, hanem közvetett gazdasági, szervező, szolgáltató, ideológiai – hatalma növekszik, e hatalom erejét azzal lehet viszonylagosan kisebbé tenni, ha az államon belüli értelmes feszültségekkel annak súlyát relativizálják. A törvényhozó hatalom például nem azzal tehető alkotmányosan "megszelídítették", ha hatókörét korlátozzák, mert ennek a törekvésnek a sok forrásból táplálkozó jogalkotási szükséglet – esetleg kerülő úton – úgyszólván útjában áll. Nem alkalmas a törvényhozás korlátozására a demokratikus követelmények fokozása sem, mert ez éppen a jogalkotás újabb és újabb szükségleteit hozza felszínre. Korlátozó jellegű azonban, ha az erősödő törvényhozásnak hasonlóképpen erősödő fékjei vannak – mondjuk – az alkotmánybíráskodás normakontroll jogosítványai, az államfő törvényszentesítési hatásköre vagy a kormány végrehajtási autonómiája formájában. A checks and balances típusú hatalommegosztásban – amely meglehetősen messze áll az alkotmányjogban túlságosan meghonosodott Montesquieu-féle hatalommegosztási elmélettől<sup>18</sup> – van ugyan funkciója a demokráciának, de az csak a funkciók egyike. A realista hatalommegosztás nemcsak az egyes hatalmi ágakat egyensúlyozza ki, de a legitimációs elvek között is egyensúlyt teremt. Az amerikai alkotmány magasztalói kimutatták, hogy az egyaránt tartalmazza a monarchikus, az arisztokratikus és a demokratikus hatalomgyakorlás elveit, s az új típusú alkotmányos – azaz hatalomkorlátozó – legitimitás megteremtése érdekében magába olvasztja a tradicionális, a racionális és a demokratikus legitimitás igazolási eljárásait is.<sup>19</sup> Ha az állam minősége szempontjából van értéke annak, hogy az állam ésszerűen korlátozott hatalmat gyakoroljon, akkor nem csak a demokratikus hatalomgyakorlás feltételeinek megteremtése szükséges, hanem a demokratikus alapú állami működés korlátozása is. Az alkotmányos legitimációjú államban a demokratikus elv alkalmazási köre mindig korlátozott.

<sup>17</sup> Vö. Szent Pál levele a galatákhoz: 5,6.

<sup>18</sup> Ld. részletesen Sári János: A hatalommegosztás. Budapest: Osiris 1995. 37. skk. p.

<sup>19</sup> Ld. erről Ernst Fraenkel: Das amerikanische Regierungssystem (2. Aufl.). Köln – Opladen: Westdeutscher 1962. 39. skk. p.

Az alkotmányos legitimitációra igényt formáló államban a hatalomnak van külső – vagy a természetjog észjárását követve: felettes – korlátja is. Ez a korlát az alapvető, az emberi jogok mentén húzódik. Az emberi jogok léte és tartalma semmilyen legitimitációjú hatalmi döntés tárgya sem lehet. Az alapvető jogok éppen azért alapvetőek és az ember lényegéhez tartozóak, mert még a legkiterjedtebb demokratikus eljárásban született döntések sem szüntethetik meg vagy korlátozhatják azokat. Bár az eljárásnak viszonylag önálló legitimációs értéke lehet,<sup>20</sup> az alapvető jogok határait átlépve a demokratikus eljárások legitimáló hatása véget ér. Az alapvető jogok felett semmilyen demokratikus elv szerint sem lehet rendelkezni. E ponton túl a demokrácia már a totális uralom eredőjévé válik, s alkalmatlan arra, hogy az alkotmányos legitimitáshoz hozzájáruljon.

A hatalommegosztás elvének és az alapvető jogoknak az államhatalom korlátozásában játszott szerepéből ara is lehetne következtetni, hogy a belső és külső korlátozó tényezők mennyisége az állam minőségét, azaz legitimitását közvetlenül meghatározza. Ez a következtetés azonban csak a hatalommegosztás tekintetében helytálló. A checks and balances rendszer valóban csak akkor funkcionál optimálisan, ha minden hatalmi centrumnak, az összes hatalmi szempontból releváns állami szervnek van kiegyensúlyozó ellenpólusa. Ez bizonyos értelemben mennyiségi kérdés. Az alapvető jogok esetében azonban ez a mennyiségi szemlélet már nem alkalmazható. Az alapvető jog e minősége abból ered, hogy a jogosultságok rendszerében azon a végső ponton található, ahonnan a jogrendszer további tételeire jogi logikával már nem lehet következtetni. Bár a jogilag kifejezhető életviszonyok igen változatosak, ilyen végső pontok mégis csak túlságosan nagy számban. Így az alapvető jogok számának növelése előbb-utóbb a következménnyel jár, hogy e jogok elvesztik "alapvető" jellegüket. Az emberi méltóság valóságos alapjoga mellett nincs értelme például a körömvágáshoz való alapjogról rendelkezni. Az utóbbi nem a jogrendszer végső pontja, mivel más alapvető jogokból levezethető, illetve azokra visszavezethető.

Nemcsak az alapjogi hedonizmusnak, hanem az alapjogi aszkézisnek is káros hatása van azonban az alkotmányos legitimitás esélyeire. Kétségtelen, hogy az alapvető jogok – történetileg is – első rétegét a szabadságjogok, pontosabban: a szabadságok alkotják. Ebből azonban nem következik, hogy a szabadságjogok mellett más természetű alapvető jogok ne lennének. A negatív és a pozitív szabadság szerkezetének és konzekvenciáinak filozófiai és jogfilozófiai megkülönböztetethetőségén túl<sup>21</sup> a kétféle szabadság az alkotmányjogban sok tekintetben össze is fonódik. Meglehetősen furcsa és egyoldalú dolog az élethez való jogról beszélni a negatív szabadság értelmében, ha ehhez nem kapcsolódik a valamihez, a valamire való alapjog pozitív dimenziója is. Az élethez való alapjog egyszerre negatív természetű a büntetőjogban és pozitív természetű az egészségügyi ellátások jogában. Az sem meggyőző érv a pozitív szabadságok körébe tartozó szolgáltatási (gazdasági, szociális, kulturális) alapjogokkal szemben, hogy ezek nem hatalomkorlátozóak, hanem éppenséggel a hatalom elé állított korlátok átlépésére készítetik az államot. A szolgáltatási alapjogoknak is van mindenek előtt szabadságjogi tartalma, s ebben a vonatkozásban a hatalomkorlátozó jellegük közvetve érvényesül. De a szolgáltatási jogok közvetlenül is korlátozzák az állam hatalmát azzal, hogy a racionális cselekvés egy alapjogi minimumára kényszerítik. Az állam hatalma kevésbé korlátozott, ha egyaránt megteheti, hogy alapjogi keretek között nyújt vagy nem nyújt

<sup>20</sup> Vö. Niklas Luhmann: *Legitimation durch Verfahren*. Frankfurt aM.: Suhrkamp 1976.

<sup>21</sup> Ld. erről: Isaiah Berlin: *A szabadság két fogalma* (1958); In.: Uő.: *Négy esszé a szabadságról*. Budapest, Európa 1990. 334. skk. p.

egy meghatározott szolgáltatást, s korlátozottabb, ha csak azt teheti meg, hogy nyújtja az alapjogként garantált szolgáltatást. A szolgáltatási alapjogok hatása az egyén szabadságára alig különbözik attól a szabadság-vesztéstől, amely azzal keletkezett, hogy az állam megtiltotta az önbíráskodást, s ahelyett az alapvető szabadságjogokkal telítődött állami igazságszolgáltatási monopólium igénybevételére kötelezi a jogkeresőket. Azt állítom tehát, hogy a korlátozott államhatalom igazolására alkalmazott alkotmányos legitimitáció nem nélkülözheti a szabadságjogoktól elkülönített szolgáltatási alapjogok csoportját sem. Csökken az alkotmányos legitimitása annak az államnak, amely nem fogalmaz meg alapjogként a szolgáltatásiban való részesedési jogosultságokat.

## V. Népszavazás és alkotmányosság

Az alkotmányosság legitimitációs értékét az adja, hogy követelményeket támaszt az államhatalom korlátozása érdekében és igazolja a korlátozások helyességét. Az államhatalomnak korlátozottnak kell lennie ahhoz, hogy bármilyen más – akár tradicionális, akár racionális, akár demokratikus – minősége érvényesülhessen. Éppen ezért a demokrácia formáinak létjogosultságát is az adja meg, hogy mennyiben járulnak hozzá a korlátozott államhatalom kialakításához és fennmaradásához. A demokrácia egyik formájának sincs önmagában értéke, következésképpen sem a képviseleti, sem a közvetlen demokrácia elsőbbsége nem állapítható meg saját értékrendje alapján. De a gondolatmenet fordítottja is igaz: a demokrácia egyik változata sem zárható ki más érvelés alapján, minthogy nincs hatása a hatalom korlátozására. Elvileg egyenértékű hatalomgyakorlási formaként elképzelhető a tiszta képviseleti, s ugyanúgy a tiszta közvetlen – népszavazásos – demokrácia is.

Éppen az alkotmányos legitimitás tartalmára és funkciójára tekintettel azt kell mégis állítani, hogy a hatalom korlátozásának a népszavazásos demokratikus forma keretei között rendelkezésre álló lehetőségei kisebbek, mint a közvetett, képviseleti demokrácia esetében<sup>22</sup> A népszavazás útján megvalósuló közvetlen demokratikus hatalomgyakorlás esetén a hatalomkorlátozás egyik összetevője: a hatalommegosztás gyakorlatilag nem alkalmazható. A népszavazásnak nincs checks and balances típusú belső ellensúlya. Ilyen ellensúly csak akkor lenne képezhető, ha a népszavazás a közvélemény jogilag irreleváns kinyilvánításának formájaként intézményesülne. A nagy döntési kompetenciával rendelkező népszavazási rendszerek tehát nehézkesen illeszthetők be az alkotmányosság követelményei közé.

Más kérdés, hogy a népszavazásos közvetlen demokrácia lehet ellensúlya a képviseleti közvetett demokráciának – és fordítva –, ha a demokrácia kétféle modellje között komplementer hatalommegosztás van. Ehhez azonban a népszavazásos demokrácia hatókörének racionális korlátozása szükséges. Ha a közvetett és a közvetlen demokrácia alkalmazhatósága – miként például Magyarországon – lényegében a hatalmi kérdések azonos körét takarja, akkor a hatalomgyakorlás tényezői nem korlátozva, hanem versenyeztetve vannak. A kétféle demokratikus hatalmi forma közötti versengés éppen nem a hatalom korlátozására, hanem a hatalmi keretek túllépésére ösztönöz. Az alkotmányosság követelményéből tehát nem az következik, hogy a hatalomgyakorlás

---

<sup>22</sup> Vö. Max Weber: 7. (lj.) 273. p.; és Sajó András: (6.lj.) 96. skk. p.

kizárólagos képviseleti úton valósuljon meg, hanem csak az, hogy a képviseleti demokráciának a közvetlen ne konkurens, hanem korlátja legyen. Adott esetben a hatalom korlátozásának lehetőségei egyenesen megkövetelhetik, hogy a közvetett demokratikus hatalomgyakorlás a közvetlen népszavazásos demokrácia technikáival felülbírálhatóak vagy helyettesíthetőek legyenek.

A népszavazásos demokrácia létjogosultságát az adja, ha hozzájárul a hatalom korlátozásához. Alkotmányos legitimitása tehát nem szükségképpen. Ugyanígy nincs szükségképpen modellje annak sem, hogy a népszavazásra a procedurális demokrácia melyik lehetséges változatát alkalmazzák. Általánosan elterjedt gyakorlat, hogy a népszavazásnak a demokrácia teljes körű döntési modelljéhez közelítő változatot kell megvalósítania. Ennek tipikus megoldása, hogy a szavazópolgárok többségének részvételével többségi döntés szülessen. Ha a népszavazás ezt a kettős küszöböt nem lépi át, akkor jogi jelentősége nincs. Alkotmányosan legitimálható azonban olyan népszavazási rendszer is, amely csak egy többségi küszöböt ismer, és pedig azt, amely a döntési alternatívák közötti választásra vonatkozik. A hatalomkorlátozás alkotmányos szempontjából elfogadható ezért az a népszavazási lehetőség is, amely a közvetlen demokrácia e formájának alkalmazását az érintettek aktivitásától, részvételi arányától függetlenül is megengedi.

## VI. Ellenállási jog – demokrácia – alkotmányosság

Az eddigiekben amellet érveltem, hogy a mai állam értékeinek megalapozásában és igazolásában az alkotmányosság hatalomkorlátozó követelményei jobban felhasználhatóak, mint bármely más szokásos legitimációs eljárás. Az alkotmányos legitimáció képes integrálni a tradicionális, a racionális és a demokratikus igazolás elveit, míg azok külön-külön nem mutatják az integrációképesség említett értékét. Mindemellet az alkotmányos legitimitás sem abszolút érvényű. Valahol elkezdődik és valahol véget ér. Természetének és lehetőségeinek megértése szempontjából nagy jelentőségűek azok a határesetek, amelyek általában is relativizálják az állami tevékenységét értékeit. Ezek között a határesetek között talán a legfontosabb az ellenállási jog problémája.<sup>23</sup>

Az ellenállási jog a legközvetlenebbül összefügg a demokrácia klasszikus értelmével. Az ellenállás során ugyanis a nép közvetlenül, az állami intézmények igénybevétele nélkül gyakorol hatalmat. Az ellenállásban nem a nép hatalomra való befolyása fejeződik ki – mint a népszavazásnál vagy a képviseleti választásnál –, hanem közvetlenül maga a néphatalom. Az ellenállási jog a demokrácia elvei szerint mégsem igazolható, mert akkor nem az ellenálláshoz való jogról, hanem a forradalomhoz való jogról kellene beszélni. Valójában az ellenállási jog is a korlátozott államhatalom alkotmányos követelményeihez igazodik. Az ellenállási jog nem terjedhet túl az alkotmányosság hatalomkorlátozó elvein. Az az ellenállás, amely a korlátozott hatalom megkötöttségeinek feloldására, vagyis a hatalom expanziójára irányul, ellentétes az alkotmányosság elveivel. Ez az ellenállás alkotmányosan illegitim. Ezt az illegitimitást

---

<sup>23</sup> Ld. erről Ingo von Münch: Widerstandsrecht als Verfassungsproblem. In.: Katolische Akademie (Hrsg.): Widerstand in der Demokratie. Hamburg: Vier-Türme 1983. 21. skk. p.

az sem teszi elfogadhatóvá és igazolhatóvá, ha mégoly demokratikus formában valósult is meg.

Az alkotmányos legitimitásban – mint láttuk – van helye és funkciója a többi legitimitációs formának is. Így az alkotmányosság nem csak hatalomkorlátozást, demokráciát, tradícióvá szilárdult politikai kultúrát jelent, hanem racionális hatékonyságot is. Ha a korlátozott hatalom hatékonysága elvész, akkor az alkotmányos legitimitálás üres frázissá válik. Az alkotmányos hatalomkorlátozásnak tehát a hatékonyság megtartásának követelménye szab gátat.<sup>24</sup> Ennek a hatékonyságnak a végső pontja a nép ellenállási joga. Ha a korlátozott hatalmú állam intézményei már nem képesek az önmaguk létalapját képező alkotmányos előírásokat érvényre juttatni, akkor az alkotmányvédelem joga a népre száll át. Az ellenállási jog éppen az alkotmány megtartására irányul, s ezért akkor is legitim, ha az alkotmányok normaszövegei erről a jogról hallgatnak.

## ALBERT TAKÁCS

### DEMOCRACY AND CONSTITUTIONALISM

#### (Summary)

There has been several endeavours by various experts in order to systematize the democratic and constitutional, or on the contrary totalitarian features of recent, former and ancient societies. While some sources are talking about the above mentioned features of the society the author exteriorizes his values and attributes realizing them in the presence of their liked, disliked or neutral type of state. The value of the state could not be realised in itself, but in its relations to external aims. Every state, which has a more or less segregated organ within the society, has to justify the value and significance of these goals. The legitimacy is the basic attribute and prerequisite of the existence and operation of the state. The issue of legitimacy becomes a real problem when the personal power (sovereign) and the institutional power (state) has a different meaning. There is no any value which could legitimate a certain political power. For the sake of protection of legitimacy, the power has to change its values from time to time. Beside the above mentioned issues, this study deals with several other questions of legitimacy.

According to the author's opinion, the required aims and quality, in general, of the state are not entirely guided by the principle and prerequisites of democracy. In the recent state, the influence of democracy, both theoretically and practically, is limited, hence it could be applied restrictedly. The insufficiencies and contradictions of democratic legitimacy are excessively enormous, therefore it is inadequate to use them as a basis of a desirable state. In support to the above mentioned statements, the author analyses the contents and forms of the democracy and points out the inadequacy and excess of democratic legitimacy.

---

<sup>24</sup> Vö.: Hans Kelsen: Reine Rechtslehre (2. Aufl.). Wien: Deuticke 1983. 212. skk. p.

There is a basic question: what is the required measure of democracy succeeding the constitutional democracy within the framework of a constitutional institutions system. The author makes a distinction between "procedural democracy" and "substantial democracy". The feature of the enter one is that the majority has power, strictly speaking this is a procedural element, but the minority has rights.

The precondition of surviance of the democracy is, when certain score values could not be eliminated during a democratic process. The substantial democracy is a limited democracy and incompatible with any totalitarian conception.

In connection with the consequences of the constitutionalism he verifies, from the period of French revolution, that countries could be considered as a legitimate, and in a certain sense democratic, state which exercise unlimited power, but they can't be qualified as a constitutional state. The "good", "desired" and "valuable" state ought to be a state excercising limited power. According to the above mentioned requirements the state is only secondly democratic, because not only the democratic power is the exclusive and most infallible source of public well being.

While the function of constitutionalism is to divide the private sphere and the sphere of competency and operation of limited powered state, on the other hand, the principle of democracy combines them.

Finally, the study deals with the question of referendum and constitutionalism, and touches upon other issues, like democracy, right of resistance, constitutionalism.

## Jogelvek

1. A jog *szabályai*: jogszabályok (*norma legis*)\* és jogi szabályok (*norma iuris*). A jogszabály jogalkotás (*legislatio*) eredménye. A jogi szabály ezen túl törvénykezés (*iurisdictio*), és gyakorlati jogfelhasználás (*praxis iuris*) eredménye. A jogtudomány által bemutatott jogi szabályosság jogtudományi (*iurisprudentialis*) értelmezés, amely nem szabály: teljesen mégsem hagyható figyelmen kívül, ha a jog *valóságos* értelméről van szó.

A szabályosság (*normativitas*) értelme kétféle, úgy mint *a*) valamilyen helyzetre szabály irányadó – azaz a helyzet normalizált –, és *b*) valamilyen helyzet szabálynak megfelelően alakul (*normalis*), vagy nem megfelelően alakul (*abnormalis*), de egyaránt szabály szerint megítélhető. A szabályosság lehet egy bizonyos helyzettípusra érvényes (*specialis*): ezt a jog szabályai fejezik ki. A szabályosság lehet bizonyos helyzettípusoktól függetlenül mértékadó (*generalis*): ezt általában a jogelvek fejezik ki.

A jogi norma tudományos magyarázata – pl. a normatív vagy a szociológiai szempontú jogtudományi kifejtés – *elméleti* magyarázat. Valamely jogi szabály jogtudományi leírása, tételbe foglalása *tudományos elméletnek* nevezhető. Ez a fogalomnak kifejtő (*explicativ*) ábrázolása, amely "elméleti" már azért is, mert nem "gyakorlati", sem abban az értelemben, hogy a jogi tevékenység gyakorlatában keletkezne, sem abban az értelemben, hogy meghatározó (*determinativ*), vagy hivatalosan kötelező (*obligans*) lenne a jogi tevékenységre.

Jogi tevékenység a jogalkotás és a jogalkalmazás. A jogtudomány egyik sem: kívül áll azokon. Az elméleti magyarázat a megismerést (*cognitio*) szolgálja. Nincs hatalma tételei érvényesítéséhez.

2. A *jogelv* a normativitás köréhez tartozik. Abban technikai és rendszeri célokat szolgál, így tulajdonképpen *gyakorlati* fogalom. A jogelv fölhasználása a valóságos jog valamelyik, több, esetleg valamennyi változatában történik vagy történhet. A jogelv (*principium iuris*) tehát a jogalkotói jognak, a bírói jognak, a gyakorlati jognak meg a jogtudományi jognak az elve (*ratio*), amelynek tartalmát, értelmét nem vonják kétségbe, ugyanakkor arra csak bizonyos esetekben hivatkoznak. Tartalma szerint a jogelv nem speciális jogi szabály, hanem ezek *értelmezésében* lehet meghatározó (*relevans*) szempont.

A jogelv nem azonosítható minden további nélkül egy tudományos elmélet tételével. Feltevésünk szerint a jogelvet jellemzi – időszakos vagy folytonos – alkalmazása, az pl. hogy azzal műveleteket végeznek. A jogelv érvényességét, létét alkalmazása (*usus*) azonosítja, igazolja (*indentificatio*) és pl. nem közvetlenül logikai helyessége, vagy társadalmi célszerűsége. Ehhez képest a jogelv nem abszolút fogalom.

A jogelv *keletkezési módja* nem jellegzetes. Egy részük hagyományos (*traditionalis*), vagyis régebbi idők gyakorlatából átvett, s eredetük ma már nem ismert. Más részüket a bírói gyakorlat, vagy a jogtudomány dolgozta ki, de jogelvvé válhat egy

---

\* A szakmai műszavak idegen nyelvű változata a hagyományos magyar jogirodalomnak megfelelően latinul szerepel.

nevezetes "nagy mondás" is, ha az pl. a jogi tevékenységet végzőket megragadja. Végül jogelveket jogszabályok is rögzítenek: ezek *jogszabályi alapelvek (principium legis)*. Ehhez képest azután egy jogelv (*ratio iuris*) jogszabályi (*norma*) és nem jogszabályi (*ratio*) alakban létezhet.

Azt, hogy egy jogi jelentőségű általános kijelentés jogelv-e vagy sem, többféleképpen lehet érteni. Az elvet annak elismerése (*acceptio*) érvényesíti, különösen a jogalkotásban vagy a jogalkalmazásban való elismerése. Mondható az, hogy ha egy elvet sem a jogalkotás, sem a törvénykezés nem méltányol, az nem igazán jogelv. A fölhasználási mód alapján a jogelv rendszerint *önmagában nem alkalmazható*, vagyis a jogelv jogi szabályok működtethetőségének *általános (generalis)* szempontjait rögzíti. Ugyanakkor, ha egy jogviszonyra érvényes és részletes (*specialis*) szabályok vonatkoznak, a jogelv felhasználása rendesen mellőzhető.

A jog felhasználása mindegyik működési módban (jogalkotás, ítélkezés, jogtudomány, köznapi gyakorlat) a maga körén belül *autonóm*. A felhasználás célja és módszere különbözik egymástól, azonban a más felhasználásoktól nem független; annyira nem, hogy meghatározható esetekben ezek szükségképpen kölcsönhatásba kerülnek egymással. Ezért a felhasználás tekintetbe veszi a más felhasználási módokat is. Az autonóm felhasználás és a kölcsönösség ténylegessége folytán a jog szabálya valóságos (*realis*). A jogelv e felhasználási módok között közvetíthet. A közvetítés abban áll, hogy általános kijelentésként elősegíti a jogszabályok alkalmazását, továbbá a jogszabályok elfogadását, elhithetőségét (*credibilitas*), amennyiben egy jogszabály vagy egy ítélet egy jogelvre visszavezethető.

A jogelvek száma meghatározott helyen és időben érvényes jogrendszerben nem jelentéktelen. A jogelvek tartalma a legkülönbélebb lehet. Ezek általános normatív kijelentések; egy részük jogi magától értetődőség (*evidentia*), meg jogi közhely (*iuris opinio vulgaris*).

Vegyünk szemügyre néhány jogelvet. Jog az, amit a nép parancsol, vagy megerősít (*lex est, quod populus iubet atque constituit*). Jog nélkül nincs társadalom (*ubi societas ibi ius*). A jog szabályai a társadalom egyetértését fejezik ki (*consensus facit legem*). Jogi aktusból nem károsodhat senki (*actus legis nemini damnosus*). A törvény nem ismerése senkit sem mentesít a jogkövetkezményektől (*ignorantia legis neminem excusat*). A köz érdeke megelőzi a magánérdeket (*necessitas publica maior est quam privata*). A későbbi törvény érvényteleníti a korábbi (*lex posterior derogat legi priori*). Senki sem adhat át másnak több jogot, mint amennyi joga van (*nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet*). Büntetést csak törvény alapján lehet kiszabni (*nulla poena sine lege*). Bűncselekményt csak törvényben lehet szabályozni (*nullum crimen sine lege*). A törvény különös szabálya lerontja általános szabályait: ha különös szabály van, nem kell az általános szabályt alkalmazni (*lex specialis derogat legi generali*).

A példaképpen említett néhány jogelv klasszikus. Egy részük római jogi eredetű, és nagyrészt a hazai jogban sem tekinthető meghaladottnak. Az említett jogelvek *időbeli* érvényessége huzamos. A törvények nemismerésének elve legkevesebb kétezer éves. Az érvényesség *térbelisége* pedig egyáltalán nem korlátozódik Magyarországra. A jogelveknek egy része mindenképpen olyan, hogy feltűnően *hosszú időre* érvényes, és nem egy, hanem számos jogrendszernek eleme, tehát egyetemes (*universalis*); bárhol, bárkire alkalmazható.

Ebből arra lehet következtetni, hogy a jogelvek ha nem is örökre (*in omne tempus*) szólnak, mindenképp a jogrendszernek tartós (*constans*) elemei, amelyek a jogszabályok változásában a folytonosságot (*continuitas*) alapozzák meg. Ha pedig a jogelveknek legalább egy része több ország jogrendszerében egyaránt jogelvnek számít, akkor ezek nemzetközi (*internationalis*) jellegűek, sőt egyetemes (*universalis*) jogi elvek. Ezek összegyűjtésével talán egyetemes jogi ésszerűség körvonalai jelölhetők ki az emberiség jogi gondolkodása és gyakorlata számára.

Az utóbbi feltevés régi illúzió: gyakorlatilag még nem működik. Az egyetemesnek tekinthető jogelvek létezése ellenére a feltételezett összefogottság eddig



nem jött létre, holott ennek érdekében sokszáz éve jogászai kísérletezgetések folynak. A szóban levő egyetértésnek volt és most is van egy bizonyos elemi szintje; ez mint eredmény csekély, s inkább elvi, mint gyakorlati.

3. A jogelv fogalmát a jogtudomány részben bölcséleti (*iurisprudentialis*) alapon tárgyalja, s magyarázata ismétlés (*iteratio*), azaz a jog fogalmával foglalkozó tételek más terjedelemben való megismétlése. A másik változat abból indul ki, hogy pl. egy törvénykönyv alapelvei – ha úgy tetszik egy jogág normatív alapelvei – a jogelv jellegzetes megjelenési módja. Így véve a jogelv vagy értelmező (*interpretans*) vagy hézagpótló (*expletivus*) irányadó eszme. Az utóbbi változat áll közelebb a jogelv technikai értelmezéséhez, de nem kielégítő megoldás. Addig rendben levő, hogy minden törvénykönyvbe foglalt alapelv jogelv, (bár ez sem abszolút biztos). Fordítva azonban végképp nem helytálló.

A jogelvek a legáltalánosabban véve "*nagy igazságok*". Nem módszeresen kifejlesztett mindegyikük, s így önálló rendszert sem képeznek a valóságos jogon belül. Ez abból következhet, hogy az érvényes jogelvek között egymásnak ellentmondóak is találhatók; ezek, ha egyaránt érvényesek, akkor nem lehetnek hierarchikusak, vagy egyaránt érvényesek.

A jogrendszer mint a jogszabályok rendszere *hierarchikus*. A hierarchia (alá- és fölérendelés) alapvetően a jogalkotásra jogosultak és az ítélkezésre jogosultak hierarchiája. A jogszabály egyformán szabály. A jogszabály megalkotója és a jogszabály alkalmazója van alá- és fölérendeltségi kapcsolatokba sorolva, amely hatalmuknak erősségét fejezi ki. A jogelv azonban tisztán *tartalma folytán* elv, nem pedig a jogelvet kimondónak helyzete folytán.

Egy hierarchikus rendszer (a hatályos jogszabályok rendszere) ésszerűsítésére, racionalizálására, egységesítésére nem-hierarchikus elvek rendezetlen halmaza közvetlenül kevésbé alkalmas. A hatályos jogszabályok egy része *nem* vezethető vissza közvetlenül valamilyen elfogadott jogelvre. A hatályos jogszabályok egy része *több* jogelvre is visszavezethető, persze kellőképpen hajlékony (*flexibilis*) magyarázattal. A több jogelvre való visszavezethetőség nem feltétlenül erősíti minden esetben az érvelést, hiszen a jogelvek egybevetését és válogató (*selectiv*) felhasználását helyezi kilátásba.

Kiindulva egy klasszikus jogelvből, amely azt mondja ki, hogy *lex specialis derogat generali*, nyilvánvaló, hogy a *különös* (részletes) szabály előbbre való mint az *általános*. A jogelv, ha jogszabályba foglalták, csak *általános* lehet más szabályok *különösségéhez* képest. Az egy bizonyos esetre szóló szabály mint "*species*" magában oldja meg a tényleges helyzetet; jogelv nélkül, ami így itt inkább csak "*genus*"-nak számít. A jogelv azért "*elv*" – még akkor is, ha azt jogszabály szövege tartalmazza –, mert abból rendszerint nem következnek közvetlenül jogosultságok vagy kötelezettségek.

A jogelv tartalma szerint nem valamilyen pontosan leírható viselkedésnek az általános szabálya (*regula*), hanem ahhoz *elvi* magyarázat. A magyarázat közvetlenül sem nem jogosít, sem nem kötelez. A jogelv azonban annak *érzetét kelti*, mintha az kötelezne, illetőleg jogosítana valamire. A jogelv *jogi illúzió*, amelyről a jog felhasználói úgy vélekednek, mintha az csakugyan kötelezést vagy jogosultságot döntene el. Létjogosultsága *közmegegyezés* kérdése. Az ember felszáll egy repülőgépre, és mondhatja azt, hogy repül. Valójában a gép repül és az utas a helyén ül: a gép viszi, repíti. A *valóságos jog* szabályai hordozzák magukkal a jogelveket, amelyek *valóságosak* mint elképzelések, ha azokat a jogalkotói jog, a bírói jog, a jogtudományi jog és a gyakorlati jog egyaránt, vagy ezekből valamelyik felhasználja.

Meglepő, hogy az elméleti magyarázat szinte mindig kiemeli a jogelvek nagy jelentőségét, szerepét. A gyakorlatból általánosítható tapasztalat meg az, hogy jogelvekre az ügyek túlnyomó többségében nem szoktak hivatkozni. A jogelvek – akár a jogalkotás, akár a jogalkalmazás műveleteiben – általában akkor kerülnek szóba, ha kézenfekvő megoldás nincs, vagy éppenhogyan van, de azt célszerűnek tartják félretenni.

Tehát, ha a célszerűnek tartott megoldás a hatályos jog részletező szabályai ellenére érhető el, jogelvekre indokolt hivatkozni. (*Jogszabállyal szemben jogelv*). Ha a célszerűnek tartott megoldás jogszabályra hivatkozással nem érhető el, jogelvekre indokolt hivatkozni. (*Jogszabály hiányában jogelv*). Ha a célszerűnek tartott megoldás jogelvre alapított, s egy másik célszerűség ezzel szemben jogszabállyal érhető el, rendszerint jogszabályra hivatkoznak. (*Jogelvvvel szemben jogszabály*). Végül, ha a jogelvre alapított célszerűség jogszabállyal nem opponálható, egy másik jogelvre lehet hivatkozni. (*Jogelvvvel szemben jogelv*). Bármelyik művelet sikeres lehet.

A jogelv tényleges felhasználásának változatai arra engednek következtetni, hogy a sorrend, vagy a helyrend nem kötött: mindegyik helyzetben (*positio*) elvileg eredményes lehet a fellépés. A jogelv, mint a jogszabályok hierarchiájába kevésbé illeszkedő jogi magyarázat nem teljesen kötött, s így nem tisztán forma. Ennek megfelelően a jogelvek érvényesítésének valódi kollíziós szabálya nincs.

4. A jogelv *fogalmi* elvonatkoztatás (*abstractio*) kifejezése: nem elégséges (hiányos) meghatározás a tényleges jogviszonyokat illetően. A *pacta sunt servanda* az adásvétel érvényes jogszabályához képest elvi általánosság, már azért is, mert nem az adásvételi szerződésekre, hanem általában a szerződésekre vonatkozik. A szerződés *általános* szabálya eleve kevesebbet mondhat egy bizonyos szerződés kritériumairól, ám ezt fölerősíti mint kritériumot, minden szerződésre nézve. A jogelv ebben az értelemben a részletes szabályból a kiemelés lehetőségét teremtené meg: tehát *fontosak* az adásvétel szabályai, de *lényegesek* a szerződés általános szabályai. A *gyenge* (általános) meghatározás sohasem keresztezhetné az erős (konkrét, vagy szoros) meghatározást akkor, ha nem általánosan *elvi* jellegű lenne. Vagyis, a hierarchia létezik a jogszabályok és a törvénykezés hierarchiájaként, az mégis viszonylagos. A hierarchikus fölépítés a jogszabály megalkotásának tulajdonságaiból, és hivatalos alkalmazásának szabályaiból következik. Ami itt hierarchikus, az egyúttal hivatalos. Ami érvényes, az hivatalos. Ami nem érvényes, az is hivatalos. Ami érvényesül, lehet hivatalos és nem-hivatalos. A *jogelv* akár hivatalos, akár nem, érvényességkénti *megerősítését* a hivatalos *gyakorlatból* meríti.

A jogelv addig tényleges hatást gyakorló elv, amíg azt a hivatalos jogalkotók és jogalkalmazók hajlandóak fontolóra venni. A jogelv – ha a jogi normativitás terjedelmén belül van – a jogi tevékenység, illetőleg a jogfelhasználás során vagy *kötelező*, vagy *figyelembe vehető*.

*Kötelező* jogelv (*principium legis*) egy hatályos törvény alapelveként kimondó szabálya: jogszabályi alapelv. Ha a jogelv jogszabály alakban jelenik meg, arra a normatív érvényesség szabályai irányadók. Ehhez képest mint jogszabály hierarchikus: alapvető és elsődlegesek az alkotmány alapelvei, amelyek más jogszabályi alapelvekkel szemben elsődlegesek.

*Figyelembe vehető* jogelv (*principium iuris*) az, amelyet alkalmazható tételként hagyománynak (*ratio traditionis*), bírói jogelvnek (*doctrina iurisdictionis*), jogtudományi jogelvnek (*doctrina iurisprudentiae*) minősít a jogalkotás, vagy a jogalkalmazás. A figyelembe vehető jogelv, – minthogy nem jogszabály-alakban jelenik meg – a normatív érvényesség tulajdonságai szerint nem minősíthető. Ennek megfelelően, a hatályos jog alapján az ilyen jogelv nem ítéltető *érvényesnek* (*validus*), vagy *nem-érvényesnek* (*infirmus*). A figyelembe vehető jogelv érvényességéről vagy érvénytelenségéről jogszabályban kellene rendelkezni, ezzel pedig a jogelvnek az a *normatív* tulajdonsága kap meghatározást, hogy érvényes, vagy nem érvényes.

A figyelembe vehető jogelv jellegzetes tulajdonsága azonban nem ez, hanem, hogy *valóságos-e* vagy sem. *Reális* jogelv az, amelyet jogalkotói vagy jogalkalmazói döntés ésszerűségként (*ratio decidendi*) ténylegesen figyelembe vesznek, s ez nem elképzelésnek, hanem ténylegességnek a dolga. A jogalkotó vagy a jogalkalmazó által

figyelembe vett jogelv nem tetszőlegesség, mert mindkettőnek kötik eljárását és tartalmi döntéseit a jogszabályok. A figyelembe vehető jogelv annyiban alkalmas egységesítésre, amennyiben valamiképpen a jogszabályok egységességén belül van.

Nem jogelv az, amely jogi eljárásban való felhasználásra alkalmatlan és ezért nem lehet figyelembe venni, vagyis; ha a jogi normativitás terjedelmén kívül van. Ha nyelvi vagy logikai jelentése szerint egy kijelentés összefüggésbe hozható a joggal, az nem feltétlenül jogelv. Az olyan bölcsességek, mint pl. "ahol sok a törvény, ott sok az örvény", vagy "minél többet áll (azaz beszél) a védő, annál többet ül (azaz annál nagyobb büntetést kap) a vádlott", lehetséges, hogy tapasztalati megfigyelés eredményei, mindazonáltal e néprajzi színezetűnek tűnő retorikai teljesítményekkel a jogi tevékenységben semmit sem lehet kezdeni.

Egy hatályos jogszabály *érvényessége* általában nem vonható kétségbe, ha annak tartalma egy jogelvvvel ellentétes. Egy jogelv *realitása* általában nem vonható kétségbe, ha van olyan hatályos jogszabály, amelynek a tartalmával ellentétes. A jogszabály megváltoztatása esetén valamely jogelv a változtatás indokaként jelölhető meg.

5. Bírói ítéletet ritkán alapítanak jogelvre egy hatályos jogszabály ellenében. Ha a bíróság így jár el, tevékenysége *jogelvi ítélkezésnek* nevezhető. Ez Magyarországon jelenleg rendes bírói eljárásban kivételes, és kétes értékű is lehet, mint a hatáskör túllépése (*ultra vires*).

A jogelvi ítélkezés másik jelentése a bírói jogelv céltudatos kialakítása erre jogosító hatáskör gyakorlásaként. Ilyen jogosítványa nálunk jelenleg a Legfelsőbb Bíróságnak van.

Végül az alkotmánybíróság gyakorlatában a jogelvi ítélkezés gyakori, és módszere alapján nem lehet kétes értékű, mert ezúttal valóságos negatív jogalkotó szervről van szó. Jogalkotó tevékenység esetében ugyanis a jogelvi alapozású döntés evidencia.

A jog nem egyszerűen ésszerűség, hanem eljárásban érvényesíthető ésszerűség. Ez a tulajdonsága a jogelvnek is megvan. A jogelv nem egyetemes és abszolút ésszerűség (*logosz*), hanem általánosan ismert jogi *döntési* ésszerűség: *ratio*, s ez nem független a döntési helyzettől, amelyben valóságos vagy nem valóságos lehet.

Az, hogy egy elvi kijelentés csakugyan jogelv-e vagy sem, bizonyos fokig az *erő helyzetéhez* kötött: ahhoz, hogy az elv alkalmazható szabályosságba, ténszerűségbe (*facticitas*) fordítható-e, amely valóságos tényhez (*factum*) vezethet. Az ügyvéd egy perben bemutatathat érveket, elveket, amelyek újszerű gondolatok a hatályos jog szabályaihoz és annak gyakorlatához képest. Ez az intellektuális teljesítmény nem jogelv. A fejtegetéseket az első fokon eljáró bíró szakmai közömbösséggel, elragadtatással vagy ellenszenvvel tudomásul veheti, lehet azokra fogékony, de el is eresztheti a füle mellett. A hosszabb gyakorlattal rendelkező bíró pályája során egynéhány "elvvel" megismerkedik, amely jogszabályokból eléggé körülményesen vezethető le és üde frissességet vinne a gyakorlat "egyhangúságába". Jogelvet "fedezhet föl" az első fokon eljáró bíró is, amelyet ítéletében juttat kifejezésre. Ezek az újszerű gondolatok sem jogelvek. Ezeket a másodfokon eljáró bíróság alkalmazhatatlannak nyilváníthatja, akár jogban való tévedésre (*error iuris*) hivatkozva, de helyben is hagyhatja. Egyetlen ítéletből nem lesz jogelv, ha nem válik általánosan ismertté és elfogadottá. Ilyen döntést a legfelsőbb bírói testület hozhat abból a helyzetéből eredően, hogy "elvi" döntése megfelelő szakmai nyilvánossággal jár.

6. Ezzel szemben a *jogalkotás* eleve az erő helyzetében van: egy általános szabályt jogelvként mondhat ki. Ez nem ritkaság: minden nagyobb törvénynek vannak alapelvei a részletes rendelkezései előtt. Ezek arra valók, hogy a részletes szabályok egységes értelmezését segítsék elő. Vagy a hasonló tárgykörben a jövőben kiadásra kerülő szabályozásnak az egységességéhez alapul szolgáljanak: az általánosságot közlik a részletes szabályozás különlegességéhez képest, s így a részletszabályozás "zsinórmértékéül" szolgálnának, mint jogszabályi alapelvek.

A jogalkotás bizonyos kivitelezési technikája kedvez az effélének: az a módszer, amelyben először elveket állapítanak meg egy-egy szabályozási területre, ezeket elfogadtatják, majd az elfogadott elvekből bontják ki a részletes szabályozást. Bizonyos szempontból ez magabiztos technika. Előfeltételezi önmagáról, hogy alapelveket képes megállapítani, amelyeket azután szorgalmas technikusok a részletszabályozás mesterségbeli fogásaival minden további nélkül ki fogják tölteni. Itt előfeltevés az, hogy a törvényi alapelv mintegy jogi *axiómaként* határozza meg a jövő jogalkotását és jogalkalmazását.

A *principium legis* valóságosan a jogelv tudatosan egyoldalúvá tett értelmezése a jogalkotó részéről. Áttekintve néhány jogszabályban kifejezett alapelvet a magyar törvényalkotás legutóbbi 100 évéből, nem állítható az, hogy e jogszabályba foglalt alapelvek mind igazán tartósnak bizonyultak volna, jogi axiómaként működnenek. Legfeljebb a mindenkori jogalkotó célképzeteit, hitét fejezik ki a jog alapvető szabályait illetően.

A törvényben megállapított alapelv vagy feltétlenül *érvényes*, azaz alanyát általánosan tételezi s így *kategorikus* norma, vagy jogalkotáspolitikai célokat szolgál, vagyis a jövő jogalkotásának jelölne ki célokat és irányokat, így rendszeri *célokat* szolgál. E kijelölés természetesen hierarchikus, azaz az erő helyzetéből rendelkezik, ugyanakkor a racionalitás jegyében a jogi axióma szerepét tölténé be.

A jogalkotás számára – vagy részéről – meglehetősen nehéz valódi jogelveket alkotni. A jogelv ugyanis gyakorlati elv, amely a praxis ténylegességének kérdése. Nem magától keletkezik és nem egyszerűen szabályban mondják ki: a jogelvnek az *elfogadottsága* lényeges. Jogelv az, amit a jog felhasználói, a jog alkalmazói és alkotói ésszerűségként (*ratio*) hajlandók számításba venni. Egy jogelv léteben és nemléteben ezért van szerepe még a tudománynak is. A jogelv segítségével átjárhatók a joggal kapcsolatos technikák, a mindenkori racionalitás alapján, s nem a hierarchia szerint.

\* \* \*

A jogelv *reális értelme* tényleges és pszichikai természetű. Ebből *tényleges* az, amit jogelvnek tekintenek a jog felhasználói, hivatalos alkalmazói és alkotói, s *pszichikai* az, amit minderről mindezek feltételeznek, hisznek, elfogadnak.

A jogelv nem tisztán logikai fogalom. A hatályos jogból visszafejthetők a jog általános szabályai, amelyek minden különös szabályra helyesek lehetnek. A jogelvek nem feltétlenül visszafejthető szabályosságok. A jogelvek olykor "sarkalatos" tételek az érvényes jog összességére nézve, olykor pedig nem, mert csak bizonyos *összefüggésekben* alaptételek.

A hatályos jogi szabályozás kategorikus szabályai azonban nem feltétlenül jogelvek. Még az sem biztos, hogy a jogelvek egy jogrendszernek az általános szabályaiból állnának. Egy jogelv megállapítása, bevezetése ezért nem elhatározás kérdése.

Negatív formában pedig – a jogelv érvényessége – elhatározás kérdése. Mert egy jogelvről a jogalkotás kimondhatja azt, hogy az *nem számít*, nem érvényes. Ugyanezt megteheti az ítélkezés is. Ez azonban csak érvénytelenítés, tagadás (*negatio*).

A jogelv alapvetően *pozitív* normatív állítás valamiről. A jogelv ezért akár "feléledni" is képes, mégha időlegesen azt valamely normatív rendelkezés kizárta volna is. Mert a jogelv nem feltétlenül normatív formában kifejezett szabály. A jogelv szoros értelemben véve nem igazán *szabály*. Nem egy adott időszak jogi szabályosságának általános értelme. Nem függ egy kormányzati rezsimtől, az időszakos kormányzás műveleteitől.

A mindenkori *gyakorlat* teszi a jogelvet szabállyá, és alkalmanként lesz *norma*, vagy *tény*. A jogelvhez értelmezése (*interpretatio*) minden esetben hozzátartozik: a jogelv annak ellenére, hogy "elv"-ről lenne szó, valójában művelési, jogi technikai jelenség. A jogelv így jogalkotásnak, jogalkalmazásnak, jogfelhasználásnak és

jogtudománynak az egységében kifejezhető célképzet: arra az említett értelmezési tartományoknak egyaránt szükségük lehet.

ANDRÁS TAMÁS

## PRINCIPLES OF LAW

(Summary)

A legal norm (*norma legis*) is used to stand for a system of coercive rules. To say that someone has a legal duty is therefore to say no more than that some rule of law makes the opposite conduct the condition for coercion to be applied to him. The law has many functions wherein coercive enforcement is very much in the background. Judges apply legal norms in cases in their jurisdictions. These are real decisions but not formally valid law creating actions. Implementation of law means to apply norms to social situations (law-cases), to motivate people to obey the law either by voluntary compliance or by enforcing the law. Applied norm by jurisdiction and subjects of law is the practical law (*norma iuris*). Legal science can only describe the law by making certain presuppositions. Legal science gives information in terms of norms at any levels of generalisation.

All law could be reduced to a logic of the will perhaps, in which every human behaviour could be seen either as commanded or prohibited or allowed, or not commanded, not prohibited or not allowed by law. Where an act was commanded or prohibited or allowed, it was the subject of a legal duty. A provision of law contains two main elements: an idea of an action, and some imperative symbol. The principles of law (*principium iuris*) are ideas and symbols for practical mind but they are without structure of the law in force. A legal principle as a norm of the codified law (*principium legis*) is a general provision of the law in force. It has a coercive enforcement.

A real principle of law is a practical and theoretical factor. Two functions can be distinguished. The principle explains how lawyers interpret law as a system. The second one is that it explains how anyone can interpret prescriptions of particular individuals as objectively binding norms. A large part of principles (*principium iuris*) are classical, traditional, international, universal. In reality, the law of a country consist of an immense mass of ideas, traditions concerning human behaviour, accumulated during centuries through the contributions of innumerable collaborators. In fact value judgments about right and wrong are more or less emotive. They usually express our feelings of like or dislike. In law, an assertion that there exist a binding rule mystifies the truth, for bindingness as a quality has no counterpart in sense-experience. The life of the law has not been logic, it has been experience. A large part of the pictures of law we have are illusions. We must reject them in the interests both of truth and of proper shouldering of the burden of subjective valuations.

Practically, principles of the law are important factors for legislation and jurisdiction. They are not legal norms, i.e. not obeyed but may be obeyed. The ideas are again revived in human minds, accompanied by the expression: this line of conduct shall be taken or something else to the same effect. The directives which it describes constitute a scheme of interpretation which enables one to predict the behaviour of officials. The principles of law play a specific and interesting role in the legal practice.



## Náray Lajos alkotmányos küzdelmei 1905–1906-ban

Az 1905 júniusában kinevezett Fejérváry-kormány parlamenten kívül álló volt, ezért tevékenysége Kossuth Ferenc szavaival: "alkotmány ellenes és iránta a képviselőház bizalommal nem viseltetik". Az egyesült ellenzék arra hívta föl a nemzet figyelmét, amíg az országgyűlés nem szavazott az adó beszédéről és az újoncozásról, addig tagadják ezt meg.

A Fejérváry-kormány 1905. június 21-én mutatkozott be a képviselőházban. Amikor a kormány tapasztalta a többségnek ellene megnyilvánuló bizalmatlanságát, kieszközölte a ház elnapolását. Mielőtt a ház széjjel oszlott volna, az ellenzék országos határozatot hozott: "A képviselőház az országgyűlésnek királyi leirattal történt elnapolását, mely nyilvánvalólag a nemzeti képviselőlet alkotmányos jogkörének és egyáltalában a nemzeti akarat törvényes megnyilatkozásának kijátszása végett eszközöltetett ki, alkotmány ellenesnek nyilvánítja. Ebből következőleg alkotmány ellenesnek nyilvánítja a kormány hivatalban maradását és további kormányzását is, mint amely tudatosan ellentétbe helyezkedik a nemzeti akarral... Mindezek alapján a képviselőház kimondja, hogy a kormány nemcsak súlyos alkotmány sértést követett el a Ház elnapolásának kieszközölésével, hanem hogy fennállása és egész kormányzata alkotmány ellenes."<sup>1</sup>

### A politikai küzdelem főbb szereplői

A Fejérváry-kormány részéről Csanád megye ellen közvetlen a belügyminiszter, *Kristóffy József* vezette a politikai küzdelmet. Kristóffy makói születésű volt. Közigazgatási-politikai pályája Csanád megyéből indult: aljegyző, főjegyző, majd 1896-ban a nagylaki kerület szabadelvű programmal országgyűlési képviselővé választotta. Mandátumát Szatmár megyei főispánsággal cserélte föl. H. Szabó Imre újságíró szerint: "Idehaza, szűkebb hazájában mindenkihez kedves és közvetlen volt. Szeretetreméltó és nyájas modoráért szerették, de azért kevesen melegegtek fel vele szemben. Mindig elegáns volt. A legválasztékosabb ruhákban járt. Termete elegáns, mozgása könnyed volt. Ahol megjelent, észre kellett venni és beszélni kellett róla." Ferenc Ferdinándnak bizalmasa, tanácsadója volt. Közelebbi ismerősei borotvaeszűnek és simulékonynak tartották. Felesége Horváth Mihály csanádi püspök polgári házasságából született

---

<sup>1</sup> Idézi Náray Lajos: Csanád megye az 1905–1906-ik évi alkotmányos küzdelemben. Makó, 1906. 8. (Továbbiakban Náray Lajos 1906.)

leánya, Völgyessy Ernesztin volt. A Széll-kormány idején elítélte a nemzetiségekkel szembeni erőszakot, a nemzetiségi törvény őszinte hívének tartották. A politikában bátor és merész, de hiú és ambiciózus személyiség. A Fejérváry-kormányban a legfontosabb szerepet ő játszotta.<sup>2</sup> Dr. Kiss Pál ügyvéd, a Makói Újság felelős szerkesztője a császári helytartótanács belügyminiszterének nevezte Kristóffy és azt javasolta: "Minden idők emlékeztetere és okulására mondja ki Makó város egész közönségét képviselő közgyűlése, hogy fájdalmas megdöbbenéssel látja a mai körülmények között Kristóffy Józsefnek, e város szülöttjének ily haza ellenes cselekvésre való készséges vállalkozását, mert e mostani szereplését szégyenletesnek, kárhozatosnak, ártalmasnak és nemzet ellenesnek tartja. Vele ezek folytán nemcsak minden érzelmi és cselekvési közösséget megtagad, s vele szemben teljes bizalmatlansággal viseltetik, hanem gondolkodását és érzelmeit, működését és törekvéseit felháborodással és megvetéssel ítéli el, őt a haza és a nemzet ellenségének nyilvánítja."<sup>3</sup> – Návay Lajos is "érdemei" szerint méltatta Kristóffy belügyminisztert. Magatartása ellentétben áll azzal a szellemmel, amely egykor Kristóffy urat a megye főjegyzőjévé emelte. Kristóffy nem tudta megérteni, hogy miként lehetséges az, hogy az ő egykori barátai, ismerősei fordulnak vele szemben. Már augusztus havában valószínűnek látszott, hogy Csanád vármegye lesz az első, amely a kormány haragját érezni fogja.<sup>4</sup>

Kristóffy belügyminiszternek Csanád megyei helytartója Cseresnyés János lett, akit főispánnak nevezett ki. Cseresnyés mint makói rendőrkapitány durvaságáról, önkényeskedéséről, kíméletlenségéről volt ismert városszerte. A városi levéltárban túlkapásairól egy doboznyi iratanyag van kigyűjtve, ebből egyet ragadunk ki. A makói ipartestület 1887-ben 243 aláírással panaszt nyújtott be ellene a belügyminiszterhez: "Tütrük e botrányos állapotot a türelem végső határáig, de ma már létérdekünk és a legfőbb fokra felingerelt városi lakosság nyugalma megköveteli, hogy a személyi és vagyon biztonságunk – a törvényesség örve alatt – oly durva s kíméletlen megsértését, minőt a helyi rendőrség f. hó hetedikén Erdei Bálint polgártársunkkal elkövetett, Nagyméltóságodnak köteles tisztelettel bejelentjük és Erdei Bálintban szenvedett közös sérelmeink gyors és erélyes orvoslását és megtorlását követeljük. Erdei Bálint egyike a legszelídebb, legbékésebb és éppen a miatt általánosan becsült és szeretett iparosoknak – ki mellelleg legyen megjegyezve tíz segéddel gyárilag dolgozik, s így vagyoni állása és adózására nézve is egyike a legtekintélyesebbeknek – Abelles Bernát nevű bérkocsistól egy kocsit vállalt teljes újjáalakítás végett. Erdei a kocsit, mivel neki senki hitelben nem dolgozik, csak azon föltétel mellett hajlandó kiadni, ha a kialakított 39 forint munkadíjat megfizetik. Abelles ahelyett, hogy a kialakított munkadíjat kifizette volna, a rendőrkapitányhoz fordult, hogy ez a kocsit pénz nélkül adassa ki. Ugyan az nap délutánján Abelles kíséretében öt szuronyos puskával fölfegyverzett rendőr jelent meg Erdei lakásán. A fegyveres rendőrök reája rohantak, kezeit s lábait összekötötték, mialatt Abelles a kocsit elvitte. Kegyetlen verés, rugdosások, csípések és lökdöszések s hajtépések mellett a csaknem egy kilométerre fekvő városházához cipelték. A makói ipartestület Cseresnyés Jánosnak azonnali fölfüggesztését és az ügy kivizsgálását kérte.<sup>5</sup>

Kristóffy belügyminiszter jól ismerte Cseresnyést, neki pontosan ilyen basáskodó főispánra volt szüksége, hogy egykori megyéjét megrendszabályozza.

---

<sup>2</sup> Marosvidék 1928. december 25.

<sup>3</sup> Makói Levéltár Polgármesteri Hivatal (Továbbiakban ML PH) 1905. 8863, 8874.

<sup>4</sup> Návay Lajos 1906. 14.

<sup>5</sup> ML PH 1887. I. 25, 47. 1897. I. 19.



Csanád megye részéről a lehető legjobb kezekben volt az alkotmányos küzdelem vezetése. A helyzet megkívánta, hogy 48 és 67 összefogjon, minden nézetkülönbség nélkül egyetlen platformról harcolt Justh Gyula és Návay Lajos.

*Justh Gyula* a 48-as Függetlenségi párt egyik országos vezetője, az országház elnöke, 1884-től – egy ciklust kivéve – Makó országgyűlési képviselője. Ady Endre "egy bomlott korszak bomlasztójának és hőségének, a második Bocskainak nevezte." *Návay Lajos* demokratikus szellemű liberális politikus, mindig a közélet tisztaságát tartva vezéreszméjének, valóban alkalmas volt arra, hogy az alkotmányos küzdelem megyei vezetője legyen. E két nagy politikus mellett inkább szenvedő alanya volt az eseményeknek *Hervay István* alispán és *Farkas József* polgármester.

### Közjogi eszközökkel folytatott küzdelem

Hat nap múlva, 1905. június 27-én Csanád megye törvényhatósági bizottsága rendkívüli közgyűlést tartott. Ezen Návay Lajos három pontból álló indítványt terjesztett elő:

"a) ezredéves alkotmányunk sérthetatlensége nevében sürgősen kinyilvánítja, hogy neveztessek ki oly alkotmányos kormány, mely a parlament folytonos és felelősségteljes ellenőrzése alatt állván, alkotmányunk sérthetatlenségét, a maga részéről is teljesen biztosítva látja, hogy:

b) a vármegye hazafias tisztviselőitől egyrészt bizton elvárja, másrészt azonban leghatározottabban meg is kívánja, hogy a parlamenten kívülálló kormány egyetlen rendeletét sem fogják végrehajtani, illetve végrehajtását előmozdítani...

c) a megye bizottsága teljesen belátva és méltányolva a súlyos következményeket, melyek a felsőbb hatalommal való alkotmányhü ellenkezés folytán a tisztai kar létérdekét esetleg fenyegetnék, már most is biztosítja a megye hazafias tisztikarát... hogy tagjai aránylagos hozzájárulásával, de minden tagját egyformán átható áldozatkészséggel a netaláni szükséghez képest tisztviselőit a szenvedett károsodásért telhetően kárpótolni fogja."<sup>6</sup>

A törvényhatósági bizottság tizenkéttagú alkotmányvédő bizottságot hozott létre Návay Lajos elnökletével, melynek tagjai: Vertán Etele, Bíró Albert, Návay Tamás, Lonovics Gyula, Dessewffy Béla, Blaskovits Aladár, Purgly Emil, Prokop Gyula, Urbán Péter, Nagy Károly, Mágori Sámuel, dr. Schaller József voltak. Ezzel Návay Lajos kezébe került Csanád megyének a darabont-kormány elleni alkotmányos küzdelmének vezetése. Az alispán kötelességévé tették, hogy törvénytelennek látszó rendelet végrehajtása előtt az állandó bizottság véleményét kérje ki.

Csanád megye törvényhatósági bizottsága is kimondta, hogy a meg nem szavazott adóknak nemcsak behajtása, de azok elfogadása is tilos. Tilalom alá esik az önkéntes katonai beállásoknál való közreműködés is.

Az alkotmányvédő bizottság első ülésén, 1905. július 5-én utasította az alispánt, hogy körrendeletben szólítsa fel a járási főszolgabírókat és Makó polgármesterét alkotmányos kötelezettségére.

---

<sup>6</sup> Csongrád Megyei Levéltár Csanád megye (Továbbiakban CSML CSM) 1905. 365. kg. 5110. ikt.

Fejérváry Géza miniszterelnök közben kiadta *intő szózatát*, amelyben azt próbálta bizonyítani, hogy kormánya törvényes és alkotmányos.<sup>7</sup> A kormány intő szózatára a megye válasza egyértelmű: a kormánnyal szemben él az ellenállás mindazon eszközével, amelyek alkotmányunk és törvényeink szellemében a törvényhatóságokat megilletik.

Kristóffy belügyminiszter a közgyűlés határozatát 1905. augusztus 16-án kelt rendeletével megsemmisítette. Ebben az esetben a megyének jogában állt a törvényhozásnál orvoslást keresni, de a belügyminiszter 1905. október 23-án másodszor is megsemmisítette a megye határozatát, és végrehajtásától a vármegyét másodszor is eltiltotta, a vármegye alispánját ezen rendeletének azonnali és feltétlen végrehajtására utasította. Rendeletének mikénti foganatosításáról nyolc napon belül jelentést kért.

A vármegye alkotmányvédő bizottsága utasította az alispánt és a tisztviselőket, hogy a 365. kgy. számú határozathoz szigorú felelőség terhe mellett feltétlenül ragaszkodjanak. A törvényhatósági bizottság egyhangúan megszavazta az intézkedést.

Návay Lajos az általa vezetett alkotmányvédő bizottság szerveit az egész megyében kiépítette. A községekben egy elnökkel és 6–10 taggal létrehozta a nemzeti bizottságokat. A községi bizottságok kebeléből delegált 2–2 tag alkotta a járási bizottságokat. A járási bizottság kebeléből elnököt választott; a járási bizottságoknak havonta kellett ülésezniük. Javaslatukat el kellett juttatniuk az alkotmányvédő bizottságnak, amely a járási bizottságok 1–1 tagjával kiegészült. Makón kerületi és központi városi bizottságot hozott létre, az utóbbinak egy tagját a megyei központi bizottságba delegálták. "Az alkotmány ellenes kormánnyal szemben – állapította meg Návay Lajos – a küzdelem hatékonyságát semmi sem fokozta annyira, mint azon körülmény, hogy nemcsak a megyei bizottság, hanem a legkisebb község is részt vett az ellenállásban."<sup>8</sup>

Návay Lajos december 13-án a községi bizottságok elnökeihez felhívással fordult: "Szükségtelen hangsúlyoznom, hogy a küzdelemnek csak akkor lehet eredménye, ha mindenki tehetségéhez képest egész részét veszi ki belőle. A legkisebb polgár is nagy érdemeket nyer az által, ha szilárdul ragaszkodik azon elvekhez, melyeket a közélet vezéralakjai már hónapok óta hirdetnek. Viszont egyszerű áruháznak minősíthető minden támogatás, mely a nemzet küzdelme ellen irányul és a törvénytelen kormány bűnös szándékait ezáltal ha még oly csekély mértékben is előmozdítani segíti. E helyi bizottságnak ma nem lehet nagyobb és fontosabb kötelessége annál, mint hogy a község lakóit az ismeretség szerint a bizottság tagjai közt azon célzattal szét ossza, hogy minden bizottsági tag a maga szűkebb (kijelölt) körében teljes nyomatékmal hasson oda, hogy a község becsülete azáltal legyen kifejezve, hogy a nemzeti ügynek egyetlen árulója sem akadjon a községben."<sup>9</sup>

A megye újabb elutasító határozatára a kormány adminisztratív intézkedéssel válaszolt, 1905 december 1-vel beszüntette a megyének nyújtott állami dotációt. Ez a vármegye fizetésképtelenségét idézte elő, ami a tisztviselők anyagi károsodását célozta. Erre a megye törvényhatósági bizottsága kénytelen volt a tisztviselők illetményének folyósítását december elsejével felfüggeszteni. Ugyanakkor Návay Lajos biztatására a tisztviselők egy 1896. évi törvénycikkre hivatkozva a közigazgatási bizottsághoz fordultak, hogy a belügyminiszter rendelkezését helyezze hatályon kívül. A

---

<sup>7</sup> Idézi Návay László 1906. 20–22.

<sup>8</sup> I. m. 41–44.

<sup>9</sup> Uo.

közigazgatási bizottság érdemleges határozat hozatala késett, csak az áprilisi politikai változás után született meg.

A kormány másik drasztikus intézkedése Cseresnyés János főispáni kinevezése volt. A megyei törvényhatósági bizottság 1905. november 28-án úgy határozott: "A törvénytelen kormány által kinevezendő és ezen kormány szolgálatában álló főispánt ilyennek elismerni nem fogja, vele nemcsak a hivatali érintkezést tagadja meg, hanem elvárja a megye hazafias közönségétől azt is, hogy társadalmilag kiközösíteni fogja azon egyént, aki ezen gyászos szereplésre vállalkoznék. A vármegye tisztviselői karától pedig különösen elvárja a bizottság, hogy szigorúan alkalmazkodva a vármegye intenciójához, a kormány végrehajtó közegével minden hivatalos és magán érintkezést megtagad."<sup>10</sup> A bizottság azt is kimondta, hogy a kinevezett főispánt a végrehajtó hatalom törvényes eszközének nem ismeri el, beiktatását megtagadja, annak részvételétől a tisztviselőket eltiltotta, és az alispánt pedig utasította, hogy a közgyűlési terem ajtaját pecsételtesse le és a termet vegye a megye őrzete alá. Hervay alispán még aznap tisztiszéket tartott, amelyen kiderült, hogy a további ellenállás során öt tisztviselőre nem lehet számítani.

A kinevezett új főispán utasította az alispánt, hogy december 16-ra hívja egybe a megye bizottságát, továbbá a főispáni pecsét és lakás átadására. A törvényhatósági bizottság december 14-i rendkívüli közgyűlésén kimondta, hogy Cseresnyés János főispánná történt kinevezését nem veszi tudomásul, mert az felelőtlen miniszteri ellenjegyzéssel történt és nem alkotmányos formában.

Cseresnyés főispán december 15-én Winkler királyi ügyész kíséretében ostrommal bevette a vármegyeházát, a lepecsételt ajtókat föltépték, elfoglalták a termeket és tíz órai kezdettel a rendkívüli közgyűlést megtartotta. Ezen hat tisztviselő (Farkas László megyei árvaszéki elnök, Barna Sándor megyei árvaszéki ülnök, Földessy János megyei árvaszéki ülnök, Farkas Mór központi főszolgabíró, Horváth János megyei levéltárnok, Mikes Gyula műszaki tanácsos, az államépítészeti hivatal főnöke) és kilenc törvényhatósági bizottsági tag (Major György, Kardos Sámuel, Siklován Arkádia, Siklován György, Petrovics Aurél, Boor Lajos, Veszelszky Pál, Rosucz Pál, Prokupás Demeter, Nesztor Romulusz, Sztrpka János) vett részt. Az új főispán letette az esküt.

### **Cseresnyés János főispán rémuralma**

A főispán sutba dobta a megyei önkormányzati élet utolsó garanciáit is. Utasította az alispánt, hogy a katonai szolgálatra önként jelentkezők belépéséhez szükséges hatósági közreműködést teljesítse; a katonai hatóságok által küldött behívójegyek kézbesítését fogantossítsa és a községek előljárói az önként felajánlott adókat szolgáltatassák be. Mind erről két napon belül jelentést kér. Amennyiben a kívánt jelentés a kitűzött határidőn belül nem érkeznek be, ezt a körülményt úgy tekinti, mintha utasításának végrehajtását megtagadta volna.

Rendkívüli hatalmánál fogva december 27-én az alispánt elmozdította állásából, illetményét 1906. január 1-el beszüntette és felszólította alispáni lakásának három napon belüli elhagyására. Farkas László, a helyettesítéssel megbízott alispán december 29-én hivatalának átadására szólította föl Hervay alispánt. Ezt Hervay teljes higgadtsággal megtagadta. Csak a fegyveres erőszak előtt hajolt meg, a csendőrök szuronyai között

---

<sup>10</sup> i. m. 55.

vonult ki hivatali szobájából. Makó városa a legnagyobb tisztelettel kísérte a hivatalától megfosztott alispánt, tiszteletére fáklyás felvonulást rendeztek. A városi képviselőtestület pedig soron következő ülésén Makó díszpolgárává választotta.

Hervay alispán január 4-re rendkívüli közgyűlést hívott egybe. A bizottság tagjai a Nemzeti Szállóban, a Függetlenségi Kör helyiségeiben gyülekeztek, ahol kimondták, hogy Hervay Istvánt mindaddig alispánjuknak tekintik, míg a vármegye közönségének bizalmát élvezi. Justh Gyula kiadta a jelszót:

– Most pedig gyérünk a megyeházára, a közgyűlésre. – Elöl ment Justh Gyula, Náray Lajos, Hervay István és Blaskovich Aladár. Az odaérkezőknek Verbó hadnagy kiterjesztett karokkal állta útját ezen szavakkal:

– Kérem, nekem utasításom van, hogy a törvényhatósági bizottság tagjait ne bocsássam be. – Justh Gyula messzeható hangon jelentette ki:

– Kérem, én a magyar országgyűlés képviselőházának elnöke s Csanád megye törvényhatóságának bizottsági tagja vagyok. Ki adta ki ezt az utasítást? – Verbó hadnagy: Cseresnyés főispán. Ebben a pillanatban óriási erővel tört ki az abcugolás:

– Le vele! Gazember! Hazaáruló! Hóhér! Kristóffy huszár!

Az óriási zajban Justh Gyula kijelentette:

– Cseresnyés nevű főispánt nem ismerünk.

Hervay István pedig a törvény nevében követelte a bizottsági tagok bebocsátását.

– Sajnálom, nem tehetem! – jelentette ki a hadnagy.

– Én pedig megállapítom – mondotta Hervay –, hogy erőszakkal akadályozták meg a gyűlés megtartását, s bűnvádi feljelentést teszünk.<sup>11</sup>

Ezen előzmények után a városházán tartották meg a közgyűlést. A törvényhatósági bizottság kinyilvánította, hogy Hervay Istvánt az elmozdítás ellenére alispánjának tekinti, a vármegyei tisztviselőknek megtiltották, hogy a helyettesítéssel megbízott Farkas László árvaszéki elnök rendelkezéseit végrehajtsák. Megvetésüket fejezték ki azon tisztviselők iránt, akik Cseresnyésnek behódoltak. Justh Gyula indítványára a törvényhatósági bizottság utasította a főügyészt, hogy a vármegyei székhéület csendőrökkel történt megszállásáért, amellyel lehetetlenné tették a közgyűlésnek a megyei székhéület tanácstermében való megtartását, a bűnvádi eljárást indítsa meg. Náray Lajos indítványára pedig elhatározták, hogy Farkas László árvaszéki elnököt és Barna Sándor árvaszéki ülnököt azon eljárásukért, hogy Hervay István alispánt hivatali helyiségéből karhatalommal eltávolították, fegyelmi eljárást megelőző vizsgálat alá vonja és őket állásukból felfüggeszti.<sup>12</sup>

Az alkotmányvédő bizottság nevében Náray Lajos indítványozta, hogy a tisztviselők kártalanítására hozzanak létre alapot<sup>13</sup> és jelöljenek meg egy bizalmi férfiút, aki a kártalanítást intézi. A bizalmi férfiú Náray Tamás lett; ha tartósan akadályoztatva lenne, a tisztség Náray Lajosra, ennek tartós akadályoztatása esetén Blaskovich Aladárra, ennek tartós akadályoztatása esetén Purgly Emilre száll. Annak megítélésében, hogy az illető tisztviselő a nemzeti ellenállás miatt lett-e fölfüggesztve, bizottság dönt. Tagjai: Justh Gyula, Lonovics Gyula, Bíró Albert, dr. Dózsa Sámuel, Glatz Antal, Urbán Péter, Krausz A. H. A bizottsági tagok kereken 25.000 koronát ajánlottak föl, ehhez jött Justh Gyula 10.000 koronás ajánlata és a községek pótadójából befolyt 20.000 koronát kitevő befizetés.

<sup>11</sup> Makói Újság 1906. január 5.

<sup>12</sup> CSML CSM közgyűlési jegyzőkönyv 1906. I.

<sup>13</sup> Makói Újság 1906. január 21.

Az alispán elmozdítása után Makó város polgármestere következett. Farkas József polgármester január 19-én kapta meg Cseresnyés főispán ultimátumát, noha alkotmányos időben a főispán nem rendelkezhet rendezett tanácsú városok polgármestereivel. Cseresnyés szemében kinevezése óta szálka volt Farkas József polgármester, ugyanis 1905. december 12-én a képviselőtestület nevében az alábbi szövegezésű plakátot tette közzé: "Figyelmeztetem Makó város hazafias közönségét, hogy a kivezényelt katonaság részére lakást vagy ellátást ne szolgáltatasson ki. Figyelmeztetnek továbbá a kereskedők, italmérők, vendéglősök, mészárosok, iparosok, hogy a kivezényelt karhatalom részére ételt, vagy italneműeket, vagy akárminemű szükségletet még pénzért se szolgáltatassanak ki."<sup>14</sup>

Farkas József polgármester 1905. december 31-én levélben tagadta meg a főispán utasításainak végrehajtását: "Én, Makó város polgármestere főispán urat Csanád vármegye törvényes főispánjának el nem ismerem, és minden ezen vélt minőségében kiadott rendeletét vagy intézkedését eleve is törvénybe ütközőnek tartom... Mint Makó rendezett tanácsú város polgármestere a várost érdeklő minden hivatalos rendeletét Csanád vármegye alispánja útján kaphatok meg, és minthogy megyei tisztviselő nem vagyok, velem közvetlenül rendelkezni jogosítva nincsen... Ez alapon tehát főispán úrnak hatáskör hiányában hozzám intézett rendeleteit és számos felhívásait elsősorban a leghatározottabban visszautasítom."

Cseresnyés január 20-án mozdította el a polgármestert hivatalából, aki kimondottan hazafias magatartásának áldozata. A városi képviselőtestület a főispán rendeletét semmisnek tartotta, s az ellen a közigazgatási bírósághoz panaszt adott be.

A főispán tovább folytatta tisztogató akcióit. Január 23-án elmozdította hivatalából dr. Dózsa Sámuel tisztí főügyészt, Tóth József főjegyzőt, Tarnay Ivor első aljegyzőt.

Először Tarnay Ivor szobájába lépett be Farkas László kirendelt alispán és kísérete:

- Eljöttünk a hivatalt átvenni – mondotta. Tarnay erre megjegyezte:
- Nem ismerek se Cseresnyés nevű főispánt, se Farkas alispánt. – azzal leült és végezte dolgát. Farkas László odaszólt a díjnoknak:
- Boros úr, hívja be a csendőröket! – néhány pillanat múlva megjelent Raáb Antal csendőrhadnagy, a nyomában hat csendőr.
- Felkérem Tarnay Ivor urat – szólalt meg a hadnagy –, szíveskedjék a hivatalát elhagyni, mert kénytelen leszek karhatalmat venni igénybe. Erre határozott utasításom van. – Tarnay ekkor felállott íróasztalától, vette felsőkabátját, kalapját és szó nélkül távozott.<sup>15</sup>

A megye parlamentjének február 5-i ülésére rendkívül feszült légkörben került sor. Előző este nagy számú csendőrség szállta meg Makó utcáit. Cseresnyés János a főispáni ebédlőben elhelyezett csendőr különítmény védelme alatt lépett be a tanácskozó terembe. A gyűlés alatt valaki a főispáni szoba ajtaját föltárta, a jelenlévők szeme elé tárult a szuronyt szegező csendőrök sokasága.

Cseresnyés főispán vezette le az ülést. Az első napirendi pontot az állandó választmány határozati javaslatát Návay Lajos olvasta föl: a törvényhatósági bizottság mondja ki, hogy a törvényes rend helyreállításáig a bizottság érdemleges tárgyalásba

<sup>14</sup> Makói Újság 1906. január 20, 21, 24.

<sup>15</sup> Makói Újság 1906. január 25.

nem bocsátkozik. Javaslátát 83 szótöbbséggel 20 ellenében elfogadták. Az ülés folyamán a főispán még tíz napirendi javaslatot terjesztett elő, minden esetben Náway Lajos indítványozta, hogy ezen ügyet ez idő szerint nem kívánja a bizottság tárgyalni. Szótöbbségük minden esetben 83:20 arányú volt.<sup>16</sup> A közigazgatási bizottság 7 tagja írásban jelentette be, hogy a megye kipróbált tisztikarának erőszakos elmozdításával egy olyan új tisztikar látja el a hatósági teendőket, amellyel a felelőséget nem vélik megosztani.

A közgyűlés berekesztése után a távozó bizottsági tagokat az utcán a nép hazafias dalokat énekelve hangos éljenzéssel fogadta. Erre Jakab csendőrszázados ostromot rendelt el, amit Náway Lajos így írt le: "Egy pillanat alatt a lovasított csendőrök rohamát a gyalog csendőrök szuronyos támadása egészítette ki. A meglepett nép futásban kereste volna menekvését, de az üldözők nem elégedtek meg a megyeház előtti tér megtisztításával, hanem utasításukhoz képest a hazafias polgárok megfenyítésére törekedtek. A menekülő nép elé lovas csendőrök száguldottak, úgy hogy a szuronyok által hajtott nép most már lovasokkal szemben találta magát, és így alkalmat nyílt a csendőr kardoknak Cseresnyés és Jakab parancsainak nyomatékosan érvényt szerezni. Néhány súlyosabb és könnyebb sérülés volt az ostromnak eredménye, és a főispáni lakosztályban egybegyűltek tényleg gyönyörködhetnek a csendőrség erélyes munkájában. A rohamok a város különböző pontjain késő délutáni órákig gyakran megismétlődtek..."<sup>17</sup> Az eseményt a korabeli lap így örökölte meg: "Prüszkölő paripákon vad kegyetlenséggel rohantak rá az ártatlan népre. Tapodták és kaszabolták, ki eléjük került. Nem kellett semmit csinálnod, csak békésen állottál vagy lépkedtél tova, mégis azon vetted észre, hogy bordáidat nehéz lovak patái horpasztják ketté, s fejed brutális csendőr kard hasogatja."<sup>18</sup>

Március 15-én az egész város zászló díszben ünnepelt. Nemcsak a középületeken, templomokon, iskolákon lengett a nemzetiszínű lobogó, de sok magánházon is. Kivételt csak a megyeház és a pénzügyigazgatóság épülete képezett. A kaszinó tagjai zártkörű lakomára gyűltek össze a Nemzeti Szállóban, ahol március idusára Náway Lajos emlékezett. "Kik kérkedve szerettek hivatkozni a 48-i események nagy vívmányaira – mondotta –, azok ma e vívmányok árulóivá lettek." Ez a beszéd ürügyül szolgált a kaszinó elleni támadásra. Barna Sándor és 18 társa a belügyminiszterhez feljelentéssel élt, és kérte a kaszinó feloszlatását és bezáratását. Kristóffy nem késlekedett, március 28-án a kaszinó működését felfüggesztette és a vezetőség ellen vizsgálatot rendelt el.

A darabont kormány alatt kibontakozott nemzeti ellenállás hozta létre a *Tulipánkert szövetség* nevű társadalmi mozgalmat. Jelvényük a tulipán volt. A jelvények árából az ellenállás anyagi bázisát próbálták megteremteni. A makói alakuló ülésen Náway Lajos tartott ünnepi beszédet. "A nemzetek történetében – hangsúlyozta – a megpróbáltatások súlyos ideje legtöbb esetben a nemzet újjászületésének volt előkészítője. Csak a gyenge ... nemzet eshet áldozatul a sors viszontagságainak, csak egy gyenge nemzet adhatja fel jogait, és ezek közül legfőbbikét: jogot a szabadsághoz, a függetlenséghez. A tulipánkert mozgalomnak Makón egyetlen emléke van: a Tulipán utca elnevezés, mely 1906-ban keletkezett. A Fejérváry- kormány bukása után a

---

<sup>16</sup> CSML CSM 1906. február 5-i közgyűlési jegyzőkönyv.

<sup>17</sup> Náway Lajos 1906. 88.

<sup>18</sup> Makói Újság 1906. február 5.

Tulipánkert szövetség elvesztette jelentőségét, 1907-ben beleolvadt az Országos Házipari Szövetségbe.

### Az alkotmányos rend helyreállítása

1906. április 7-én megalakult a Wekerle-kormány. Andrassy Gyula belügyminiszter még aznap kinevezte Náway Tamást Csanád vármegye főispánjává és visszahelyezte állásába Hervay István alispánt. A belügyminiszter intézkedésére a régi tisztviselők elfoglalhatták állásukat. Dedinszky főjegyző vonakodott távozni. Farkas László megbízott alispán átadta a pecsétet, a kulcsokat és felszólította volt tisztikarát a távozásra. Erre Dedinszky annyit mondott: "Farkas Lászlót elismerem törvényes alispánnak, így az ő intézkedéseinek engedelmeskedem." A városházán is helyreállt a törvényes rend, Farkas József polgármester elfoglalta hivatalát.

Makó város közönsége húsvét másnapján áldozott a szabadság visszajövetele felett érzett örömeinek. Zászlódíszbe öltözött a város, este zenés fáklyás menet járta be az utcákat. Justh Gyulát tízezres tömeg fogadta a vasútállomáson. Cseresnyés János szabadságot vett ki, de arra még talált módot, hogy rendszerének kiszolgálóit megjutalmazza, átadta nekik a Júdás-pénzt. Az ide vezényelt csendőrség elhagyta a várost. A kollaboráns tisztviselők szintén távoztak, Budapestre költöztek. A Makói Újságban *Darabontok, jó éjszakát* címmel jelent meg a vezércikk, amelyben a felelős szerkesztő annak adott hangot: "Szomorú való, hogy az ország egyetlen vármegyéjében se garázdálkodott ennyire az önkény, mint éppen minálunk."

Náway Tamás főispán székfoglaló beszédében hitet tett a törvényesség betartása mellett: "Ünnepélyes ígéretet teszem megyénk közönségének, hogy első perctől fogva azon egy célt tűzöm ki magam elé, hogy az ellenőrzésem alatt álló közigazgatásban állandóan megvalósítva lássam azon minden igazán jó közigazgatás fő kellékét, hogy ugyanis minden ügy elintézésénél csakis a fennálló törvények és rendelkezések szigorú betartása szolgáljon irányadónak és egyszer s mindenkorra ki legyen küszöbölve a közigazgatás köréből a személyes, politikai vagy bármi más irányú mellékletekintetek érvényesülése. Tudom én azt is és tudja mindenki, hogy a főispáni állás politikai feladatokkal is jár, azonban ténykedésem ezen részét állandóan és szigorúan el fogom választani közigazgatási teendőimtől ..." <sup>19</sup>

Ugyanezen a közgyűlésen Náway Lajos visszatekintett az alkotmányos küzdelemre, amelyből "Csanád vármegyére az oroszlátnérsz jutott, alig volt törvényhatóság, mely annyira érezte volna az abszolutizmus romboló hatását." Hálátelt szívvel emlékezett meg a megye tisztikaráról. "Soha tisztikar érdemesebbé nem tette magát bizalomra. Kiállotta a tűzpróbát. Hű maradt esküjéhez, megfelelt a törvényhatóság parancsának, s ők maguk megelégedéssel láthatják, hogy magatartásukért az egész nemzet tiszteli őket." Az abszolutizmust kiszolgáló tisztviselőkkel szemben "engem nem vezérel a bosszú, azonban azt hiszem, hogy köztünk s ezek az alakok között örökre szétszakadt a kapcsolat, mert azok, akik kezét emelték az alkotmány szentsége s a törvényhatóság autonómiája ellen, elveszítették a jogot, hogy az alkotmányosság tiszta zászlaja köré csoportosulhassanak." <sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> CSML CSM 1906. k.gy. 132.

<sup>20</sup> CSML CSM 1906. k.gy. 120.

A darabont-kormány pünkösdi királyságának kárvallottjai lettek a szociáldemokraták is, akik az általános választójog reményében szövetségesi lettek Kristóffy József politikájának ???

Náray Lajos nem elégedett meg helyileg a tapasztalatok levonásával, a lefolyt küzdelem megszívlelendő tanulságairól két terjedelmes fölratot intézett a képviselőházhoz, melyekben a közszabadságot fenyegető veszélyekre alkotmányos biztosítékok kiépítését szorgalmazta.

Fölhívta a figyelmet, hogy a megyék látszat-önkormányzattal rendelkeznek, mégis a bennük lévő intézményes erőnél fogva képesek voltak alkotmányvédő hivatásukat teljesíteni. Fölszínre került a törvényhatóságok működési módját, jogkörét és kötelességét tartalmazó törvény hiányossága. "A lefolyt alkotmányválságban az abszolút kormány egyik fő ereje azon királyi jog gyakorlásában rejlett, hogy a parlament folytonosan elnapoltatott, s így meggátoltatott abban, hogy akár nyíltan bizalmatlanságot szavazva azt lemondásra kényszerítse, akár hogy törvénytelen tényeiért azt felelőségre vonhassa." A törvényhatóság a kormány és közte fölmerült vitás kérdésben a képviselőházhoz fordult orvoslásért, de a parlament elnapolásával a törvényhatóságok a kormány kényének ki voltak szolgáltatva. Az abszolutisztikus kormány a törvény hézagot a maga javára használta ki. Javasolta, hogy az inparlamentáris kormánnyal szemben a törvény a törvényhatóság akaratát tegye hatályossá.

Arra is fölhívta a figyelmet, hogy a törvény 64 §-a alapján a szabálytalanul beiktatott főispán szabadon rendelkezhet a tisztviselekkel, megfoszthatja állásuktól, noha vétkük mindössze annyi volt, hogy engedelmeskedtek fölöttes hatóságuknak, a törvényhatóság akaratának. Indítványozta ezen törvénytörvényszakasz törlését.<sup>21</sup>

A nemzeti ellenállás a 63 megyéből 15-ben bontakozott ki, köztük leghevesebben Pest, Bars, Zemplén, Szatmár, Ung megyében. Náray Lajosnak köszönhetően Csanád vármegyében alkotmányos keretek között folyt a küzdelem, szélsőséges mozgalmaktól távol tartotta megyénket. Sohasem ragadtatta el magát, mindig elvi síkon és szilárd erkölcsi normák szerint hadakozott. Országosan is fölfigyeltek személyére, az újonnan összehűlő országgyűlés elnöke továbbra is Justh Gyula lett, az alelnök pedig Náray Lajos.

1906. április 28-án alkotmányos közgyűlésen az alkotmányozó bizottság munkájáról megállapították, hogy "ébren tartotta a közszellemet, s a durva önkény törvénytörvényszakaszai között is állandóan fenntartotta a hitet az alkotmányt fenyegető veszélyek közeli elmúlásában. A jog és törvénytisztélet korlátai között meg tudta tartani a vármegye közönségét, még ama nehéz napokban is, midőn az elkeseredés és kétségbeesés jogos tápot adhatott a törvényes hatalom elleni tényleges ellenszegülésnek."<sup>22</sup>

Csanád megyében 1905–1906-ban folyó politikai küzdelem is jól mutatta, hogy a makói vármegyei házára már Náray Lajos és Justh Gyula idején fölszállott a páva. Náray Lajos tevékenységét mindig a legmélyebb humanizmus, a feddhetetlen politikai erkölcs és nemzeti függetlenségünk magasztos eszméje hatotta át.

---

<sup>21</sup> Náray Lajos 1906. 106–112.

<sup>22</sup> Náray Lajos 1906. 104.



# FERENC TÓTH

## VERFASSUNGSKÄMPFE VON LAJOS NÁVAY IM ZEITRAUM 1905–1906

(Zusammenfassung)

Die am 21. Juni 1905 von Baron Géza von Fehérváry zusammengerufene Regierung war ausserparlamentair, deshalb erhob sich dagegen in 15 aus 63 Komitaten des Landes ein Gegenstand. Der Leiter des Kampfes des Komitats Csanád war Ludwig von Návay (1870–1919), der die Sauberkeit des öffentlichen Lebens für seine Grundidee hielt.

Das Parlament des Komitates rief für die Vertheidigung der Fersassung ein von 12 Mitgliedern bestehendes Komitee zustande, dessen Vorsitrende Ludwig von Návay weude, der in den Gemeinden nationale Ortskomitees mit einem Präsidenten und 6 Mitgliedern gestaltete, die je nach Siedlungen 2 Mitglieder in das Beziskomitee delegierten. Er brachte witerhin noch ein Bezirks- und Zentralkomitee in der Stadt Makó zustande.

Der Innenminister hatte einen neuen Obergespan ernannt, der das Komitätshaus mit Gewalt eingenommen halte und sein Amt so antrat. Der Vizegespan, der Bürgermeister und die Beamten haben auch Gegenstand geleistet, er entfernte sie mit Hilfe der Gendarmerie. Dem Kampf schloss zich auch die Kossuth-Partei, welche die revolutionäre Ideen vertrat und das Lager der Politiker, die sich 1867 mit dem Österreichern versöhnt hatten, an.

Ludwig von Návay schloss davon nicht nur die entsperchende Konklusion ab, er reichte sogar eine umfangreiche Anschrift, in dem er den von der Staats Verfassung angemessene Sicherungen fordert.

Die Ereignisse erfolgten eine Aufmerksamkeit im ganzen Lande, der Präsident das Parlaments blieb auch für weiterhin Julius Justh, der Abgeordnete der Stadt Makó, der Vizepräsident Ludwig von Návay.



## Menedékjogi szabályozás az új kelet-európai alkotmányokban

### I.

Az OTKA által támogatott kutatás kiindulópontja az volt, vajon régiókban, az új demokráciákban bekövetkezett politikai, társadalmi és velük a közjogi rendszer gyors változásai miként követhetők nyomon egyetlen jogintézménynél. A menedékjogban mint cseppben a tenger visszatükröződik, miként hat a nemzetközi jog e hirtelen kibocsátóból befogadóvá vált államok kötelezettség-vállalására. Továbbá arról is tájékozódhatunk, hogyan sikerült beilleszteni az alkotmányjog tárgykörén belüli státusz-kérdések közé a menekültekről szóló rendelkezéseket. A vizsgálat hipotézise szerint a menekültügyi szabályozás sem kerülhette ki a kísérletezést és a közjogi intézmények hányattatásait, továbbá nem élvezett sem szakmai, sem politikai figyelmet a közelmúltban. Feltételeztük azt is, hogy a menedékjogi rendszer elsősorban kívülről jövő impulzusok hatására (nemzetközi szervezetekkel való együttműködés, bilaterális kapcsolatok, sokirányú migrációs mozgások) alakul, fejlődik e térségben.

A vizsgálatot Magyarországon kívül Horvátországra, Bulgáriára, Macedóniára, Szlovákiára, Oroszországra, Romániára, Lengyelországra, Szlovéniára, Csehországra, valamint Lettországra, Észtországra és Litvániára terjesztettük ki. E 13 államban a köztársaság kikiáltását követte az alkotmányozás is, majd kisebb-nagyobb késéssel a menekültekre vonatkozó törvényi és/vagy rendeleti szabályozás.

Ezen országokba 1989 óta érkeznek a menedéket kérők, és azóta évről-évre ingadozik a létszámuk. 1995-ben, az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága adatai szerint 17,2 millió hazájukból elmenekült személyt tartottak nyilván. Ebből az európai országokban mintegy 1,6 millió személy élt, s a vizsgált kelet-európai államokban mindössze ennek 15 százaléka talált menedéket, beleértve a délszláv háború miatt elmenekült személyeket is. A világ összes menekültjéhez képest 2 százaléknál is kisebb az e térségben befogadottak száma.<sup>1</sup> Nem állíthatjuk tehát, hogy kiemelkedő szerepe lenne befogadóként e 13 országból álló régiónak. Egyetlen kivétel talán Oroszország, ahová az évtized elején 2,7 millió orosz ajkú külföldi (szovjet állampolgár, hontalan) települt be. Az 1992. február 6-a után érkezett volt szovjet állampolgárok egyszerű hatósági regisztráció után elnyerték orosz állampolgárságukat. E tömeg egy része – hivatalosan 1 millió fő – az unió felbomlása miatti etnikai konfliktusok, helyi háborúk miatt menekült el. Jogilag nem élveznek sem ők, sem az a félmilliónyi harmadik

---

<sup>1</sup> The State of the World's Refugees – In Search of Solutions (UNHCR) Oxford University Press, 1995, 247–256 pp.

országból illegálisan beutazott külföldi menekült státuszt. A menedékjogi törvény hiányában nem kértek és kaphattak ilyet, még csak a Duma előtt van a törvény javaslata.<sup>2</sup>

Ezzel párhuzamosan, a menekültek származása alapján a nemzetközi statisztikákból megállapítható, hogy a régióbeli országok kibocsátóként továbbra is működnek. Összességében a befogadott menekültek felénél is kevesebb honos menekült el 1995-ben a vizsgált országokból.<sup>3</sup> Ez jelentős csökkenés a korábbi évtizedekhez képest, amikor kizárólag menekülteket kibocsátóként tartották számon e régiót.

A térség migrációs szerepének változása igen gyors volt, akárcsak az új alkotmányok elfogadása. Így elméleti és kodifikációs alapozás, kiérlelés nélkül alakították ki a menedékjogi szabályokat az alaptörvényben. A migrációs politika felszínessége miatt megfigyelhető, hogy a térségben összekeverednek a hazatérőkre/az anyaországba migrálókra, a távoli földrészről bevándorlókra és a környező országból érkezőkre (vendégmunkásokra, kisvállalkozókra) vonatkozó politika elvei és eszközei.<sup>4</sup> Ezt a tisztázatlanságot tovább konzerválja a fejlett, migrációs célországok összefogása, hogy a régióra hárítsák az elutasított/tranzitált kérelmezők menedékjogi, rendészeti, biztonsági gondjának megoldását. Ugyanis e külső nyomás előtérbe helyezi a rövidtávú, elsősorban rendvédelmi szempontú eszközök, szűrők bevezetését.<sup>5</sup> A rendészeti feladat-áthárításra igen nehéz autonóm szabályozással, igazgatási intézkedésekkel hatékonyan, az emberi jogi minimumokat betartva és a kedvező hosszú távú migrációs hatásokat erősítve reagálni. A térség országai közben versenyt futnak az európai szervezetekbe való betagozódásért. Ennek következtében a politikai és a kodifikációs mozgástér egyre szűkül; mind több az olyan Európa Tanácsban, az ENSZ-ben és az EK-ban született dokumentum, két-és többoldalú nemzetközi egyezmény, amely behatárolja az alkotmányban rendezendő jogviszonyok tartalmát, biztosítékait. Sajátos ellenmondás jön tehát létre a szuverenitásukat visszanyert országokban a szuverenitás nyílt vagy közvetett önkorlátozása révén.

## II.

Az új demokráciákban 1989 és 1993 között fogadták el az alkotmányt, illetve annak igen átfogó módosítását (Lengyelország, Magyarország). Megfigyelhető, hogy egyre szélesedő nemzetközi együttműködésük, az Európai Közösségekkel kötött társulási szerződésük, ET és talán születő NATO tagságuk áttételesen, két szinten tükröződik az alkotmányos szabályozásban.

- Az új alkotmányok különböző, a korábbinál kidolgozottabb megoldásokat kínálnak a belső jog és a nemzetközi jog viszonyát illetően. A szovjet típusú alkotmányokban egyáltalán nem merült fel a nemzetközi jog normáinak államon belül érvényesíthetősége, különösen pedig annak a belső joggal való összeütközése esetén

---

<sup>2</sup> Heti Világgazdaság, 1996. jún. 8. p. 65.

<sup>3</sup> The State of the World's Refugees – In Search of Solutions (UNHCR) Oxford University Press, 1995, 250–255 pp.

<sup>4</sup> Tóth, Judit: (1995): Who Are the Desirable Immigrants in Hungary under the Newly Adopted Laws? In: Refugees and Migrants: Hungary at a Crossroads. Fullerton–Sik–Tóth (Eds.) Budapest, HAS Inst. for Political Sciences, pp. 57–68.;

<sup>5</sup> Tóth Judit (1994): Menedékjog – kérdőjelekkel. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp.

követendő eljárás. A korabeli gazdasági, katonai szervezetek (KGST, Varsói Szerződés) hagyományos államközi egyezményeken alapultak, amelyeket transzformáltak a hazai jog számára, s azokban közvetlenül, például bíróságok előtt alkalmazandó szabályok nem szerepeltek. Így nem volt példátlan, hogy egyáltalán nem hirdették ki a megkötött egyezményeket, vagy csupán alacsony szintű jogforrásban. Legfeljebb odáig jutottak el, hogy a törvénnyel (tvr-rel) vagy ennél alacsonyabb rangú jogforrással belső joggá tett szerződést a hazai jogalkalmazónak kellett alkalmaznia. Így a bíróságok a korszak végéig csak a törvényeknek voltak alávetve, amelyekbe a jogi közgondolkodás nem értette bele a nemzetközi jogból a belső jogba bekerült egyezményeket.

E magyar megoldásnál progresszívebb volt néhány kelet-európai állam szabályozása (pl. Szovjetunió, NDK, Románia), amely részben vagy egészen elismerte a nemzetközi jogi normák/szerződésekben foglaltak elsőbbségét a nemzeti joggal szemben.<sup>6</sup>

Ezen előzményekhez képest az 1989-es magyar alkotmány-módosítás annyiban volt jelentős, hogy kimondta a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadását, továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját. [Alkotmány 7. § (1) bek.] Ez a szabályozás azonban hiányos, nem foglal állást a monista vagy dualista rendszer mellett, a transzformáció vagy adopción jogtechnika kérdésében, a jogforrási hierarchia átalakításában, s nem ad útmutatást az alkotmányba ütköző nemzetközi szerződések esetén követendő eljárásra. Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Bizottsága által készített és 1996 májusában a Ház elé terjesztett alkotmány szabályozási elveiben sajnálatos módon ez az eklektikus fogalmazás szerepel, megtoldva azzal, hogy a szuverenitás egy része nemzetközi szervezetre – az Országgyűlés döntése alapján – átruházható.<sup>7</sup> Szükséges lenne tehát – az Európai Unióhoz csatlakozás szándékára is tekintettel, az adopción eljárás szorgalmazására, ám a jogalkalmazók előzetes felkészítésével – az új követelményekhez nélkülözhetetlen személyi-tárgyi feltételek megteremtésével.

Az utóbbi húsz évben született modern alkotmányok mindegyike kitért a nemzetközi jog és a hazai jog viszonyára. Zömük elismeri a nemzetközi jog/szerződések elsőbbségét az állam saját törvényeivel, de nem az alkotmánnyal szemben. A friss demokráciákban mindegyik alkotmány rendelkezik a belső jog és a nemzetközi jog viszonyáról, átérezve a nemzetközi együttműködés jelentőségét és annak jogrendszerre gyakorolt hatását.

- Az emberi-állampolgári jogok korábbi felfogásával szakítva a hangsúly egyrészt a gazdasági, szociális, kulturális jogokról a szabadságjogokra és polgári jogokra helyeződött át. Az előző évtizedek szocialista államberendezkedéséből levont – de soha nem bizonyított – következtetés, miszerint a demokrácia automatikusan biztosítja a klasszikus politikai, személyiségi jogokat, mára elfogadhatatlanná vált.<sup>8</sup> Másfelől, a jogok címzettjeivé egyre nagyobb mértékben az adott állam joghatósága alá tartozó természetes/jogi személyek, így az állampolgárokon kívül például az ott élő külföldiek váltak. Az emberi jogi egyezmények, az Európa Tanács jogvédelmi-rendszere

---

<sup>6</sup> Bodnár László (1996): A nemzetközi jog magyar jogrendszerbeli helyének alkotmányos szabályozásáról. *Acta Juridica et Politica* (Szeged) 47, 2, 18 pp.

<sup>7</sup> Alkotmány-előkészítő Bizottság önálló indítványa, H/2252. sz. OGY határozati javaslat a Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről, 1996. márc. 28.

<sup>8</sup> Kiss Barnabás (1996): Az emberi-állampolgári jogok alkotmányos szabályozása Közép-és Kelet-Európában. *Acta Juridica et Politica* (Szeged) 47, 4 15. pp.

segített túllépni az állampolgársághoz kapcsolódó jogok többségének körén. A jogok az új alkotmányokban már nem "adományként" szerepelnek. Megfigyelhető azonban, hogy szinte kímásolták a nemzetközi emberi jogi egyezményekből a jogok katalógusát és korlátozásuk lehetséges klauzuláit – a jog alkalmazásának és érvényesítési feltételeinek átgondolása, megteremtése nélkül. Így kissé képmutatóak az új demokráciák például az adott ország területén élő külföldiek – közöttük a menekültek – szemében is, ha vizsgálni kezdenék az alkotmány normatív erejét deklaratív jellegéhez képest.

Az alábbi kitekintés – az általános tanulságok levonásán túl – hozzájárulhat a Magyarországon 1989 óta 18 ízben módosított alkotmány helyébe lépő új alaptörvény kimunkálásához is. Úgy tűnik, az új alkotmány előbb készül el, mint a menedékjogi törvény, s ez a mai összekuszálódott menekültügyi és migrációs igazgatási viszonyok közepette inkább előnyt jelent. Egyrészt ez időt ad a menedékjogi szabályok átfogó kimunkálásához, másrészt elkerülhető a gyakori alkotmány-módosítás.

### III.

A vizsgált országokban az államformát, az államberendezkedést megváltoztató, valamint az emberi jogok katalógusát kiszélesítő alkotmányokat 1989 októbere (Magyarország) és 1993 decembere (Orosz Föderáció) között fogadták el.<sup>9</sup>

A korábbi alaptörvényekhez képest terjedelmük átlagosan harmadával növekedett a szakaszok számát illetően. A legszűkszavúbb a maga 88 cikkével a lett alkotmány, a csúcstartó pedig Szlovénia (185 szakasszal). A magyarok a középmezőnybe kerültek a maguk 112 szakaszával (formálisan persze csak 78 §). Ami az emberi jogokat és szabadságjogokat illető arányokat illeti az alkotmányokon belül, a legkisebb alapjogi szabályozási terjedelemmel Lengyelország kullog (20 százalék), míg a dobogós helyezés Horvátországnak (41 százalékkal), Macedóniának (38 százalék) és Oroszországnak (37 százalék) jutott. A többségi szerkesztési elv ezen országok alkotmányában, hogy az alapjogok mindenütt elől, az általános rendelkezéseket követően, de az állami berendezkedést meghatározó rész előtt található. Nem ezt a megoldást követi azonban a magyar és a lengyel szabályozás. További sajátosság, hogy a lett alkotmány csak az állami szervekkel foglalkozik – egyetlen szakaszát kivéve –, míg külön alkotmány-törvényben kapott helyet 44 szakasszal Csehországban az emberi jogok chartája.

A fentiek alapján jogos az a várakozásunk, hogy a politikai és polgári jogoknak mára nagy teret szentelő kelet-európai alkotmányokban a menedékjogra vonatkozó rendelkezéseket keressünk. Annál is inkább, mert ezen országokban nem előzmény nélküli a menedékjog alkotmányos szabályozása. Bár a korábbi évtizedekben – hasonlóan a hidegháborús időszak másik pólusán alkalmazott befogadási politika alapjához – ideológiai és közvetlen politikai célból nyújtottak védelmet. Míg odaát a kommunizmus elől menekülőknél, itt a népfelszabadító és baloldali mozgalmároknál.

Mára a helyzet mindkét oldalon megváltozott. Az új demokráciák alkotmányába az ideológiailag szinte semleges, az emberi jogok súlyos megsértésével összefüggő üldöztetés került a menedékjogi szakasz középpontjába.

---

<sup>9</sup> A dolgozatban szereplő alkotmány-hivatkozások alapja: *Rebirth of Democracy – 12 Constitutions of Central and Eastern Europe*, Council of Europe Press, 1995.

A menedékjog alkotmányos szabályainak keresése általánosságban sikeres a vizsgált régióban. Teljes hiányról a 13 ország közül csak a három balti államban beszélhetünk. Nem ismerjük az okot, feledékenység vagy szándékos kirekesztés, de elég tendenciózus e három kis országban a nemzetközi együttműködéstől való távolmaradás a menekültek érdekében.

Annak vizsgálata során, hogy státusz-kérdésekkel milyen terjedelemben foglalkozzon az alkotmány, nem tekinthető egyetlen mércének a menekültekkel kapcsolatos rendelkezés hiánya vagy megléte. Sokkal kézenfekvőbb, ha olyan jogintézményt keresünk, amely bizonyosan mindegyikben szerepel, s ahhoz viszonyítunk. Ez a jogintézmény az állampolgárság, minden vizsgált alkotmányban található erről egy-egy szakasz, kivéve a lett alkotmányt.

A 12 ország jogrendszerében törvény szabályozza az állampolgárság megszerzését, elvesztését, az alkotmány a továbbiakban néhány alapelvet, tilalmat tartalmaz. Az állampolgársági törvény csak Észtországban és Magyarországon fogadható el minősített többséggel, a többiben nincs ilyen megkötés. Eltér az alkotmányban szereplő rendelkezés abban, hogy

- meghatározzák-e, ki dönt állampolgársági ügyekről (litván, magyar, lengyel alkotmány szerint a köztársasági elnök) vagy hallgatnak róla;

- tilalmazzák-e általánosságban az állampolgárságtól megfosztást (horvát, macedón, orosz) vagy csak valamely esetét ("önkéntes megfosztás" tilalma Magyarországon, "születéssel szerzett állampolgárságtól megfosztás tilalma" Bulgáriában, Romániában "akarata ellenére megfosztás tilalma" Szlovákiában, Csehországban), illetőleg hallgatnak erről (litván, szlovén, lengyel, észt alkotmányban);

- tilalmazzák-e a kettős/többes állampolgárságot (Litvánia), kifejezetten engedik (Oroszország) vagy hallgatásukkal tolerálják azt;

- sajátos védelmet nyújtanak-e az állampolgárnak (például kiutasítás és kiadatás tilalma a magyar, macedón alkotmányban, hazatérés joga a magyar alkotmányban).

Megállapítható, hogy lényegében általános tartalmi kelléke az írott alkotmányoknak térségünkben az állampolgárságról való garanciális rendelkezés. Ehhez képest nem feltétlenül, de igen széles körben alkalmazott elv a menedékjogról mint státuszról való rendelkezés az új demokráciákban.

#### IV.

További kérdés, hogy e menedékjogi szabályozás rögzíti-e, ki kérheti egyáltalán a menedékjogi védelmet.

- A menekült fogalma meghatározásában közös, hogy az külföldi állampolgárságú vagy hontalan személy, akit üldöznek. Az eltérés egyfelől abban áll, milyen magatartása, cselekménye miatt szenved üldözést a menedékjogra hivatkozó:

- a) a legtágabb kategória szerint "véleményéért" (Bulgária);

- b) ennél szűkebb, de a klasszikus fogalomkörbe leginkább beleillő a "politikai meggyőződésért (orosz alkotmány);

- c) az előbbinél kissé tágabb kört ölel fel a macedón szabályozás ("demokratikus politikai meggyőződésük és magatartásuk miatt");

- d) a fentieknél is tovább mutat a szlovák megoldás, mert az előbbi kissé értéktani megközelítést igénylő "demokratikus" jelzőt egy valamivel objektívebb kitételrel váltja

fel ("politikai jogok és szabadságjogok érvényesítéséért"); továbbá az üldözött nagyobb aktivitását feltételezi, mert az érvényesítés érdekében lép fel;

e) a nemzetközi gyakorlatban leginkább elterjedt – és szinte minden lényegeset, sőt talán egy felesleges fordulatot is tartalmazó – a magyar megoldás "faji, vallási, nemzeti, nyelvi okokból vagy politikai meggyőződése miatt" (feleslegesnek tűnik, illetve nehezen értelmezhető a nyelvi ok, mert az átfedésben van gyakran a vallási, nemzeti, faji üldöztetési okkal);

f) önálló csoportot alkotnak a "küzdő szellemű üldözöttek", kissé a korábbi évtizedek hagyományaihoz visszanyúlva ("nemzetközileg elfogadott jogok és szabadságjogok védelméért" – bolgár – "emberi jogokért és alapvető szabadságjogokért való kiállításukért" – a szlovén –, "politikai jogokért és szabadságjogokért való kiállításukért" – cseh alkotmány szerint).

g) sajátos csoportot képeznek azok az országok, amelyek az alkotmányban hallgatnak a menedékjogban részesítés bármilyen absztrakt meghatározásáról; csak a menedékjogi törvény vagy/és nemzetközi egyezmény által meghatározott körben biztosítja a lengyel illetve a román alkotmány a menedékjogot;

h) a fenti meghatározás mindegyike pozitív módon definiálja (az alkotmányban vagy másutt) a menekült fogalmat, kivétel ez alól a horvát alkotmány ("nem köztörvényes bűncselekmény elkövetése miatt").

A menedékjogi alkotmányos szabályozás különbsége másfelől abban áll, hogy

– az alkotmány felhatalmazása szerint törvény határozza meg a menedékjog odaítélésének, eljárásának feltételeit, elveit (Magyarország, Szlovénia, Lengyelország, Szlovákia, Bulgária), vagy

– közvetlenül az aláírt nemzetközi egyezmények, nemzetközi jog szabályai (Horvátország, Macedónia, Oroszország, Csehország); a román alkotmány szerint a törvény és az országot kötelező, aláírt nemzetközi egyezmények, egyezségokmányok alapján biztosít menedékjogot.

• Az alkotmányos szabályozásának anyagi jogi kérdése, melyek a menedékjogból kizáró körülmények, feltételek. Arra kérdésre, hogy ki nem élvezhet mégsem menedékjogot, a kizáró okokkal felelhetünk. Ezek a következők:

a) "köztörvényes bűncselekmény elkövetése" (horvát alkotmány);

b) gyakori a nemzetközi jogra hivatkozás, ám eltérő terjedelemben; a legtágabb a "nemzetközi jog alapelveivel ellentétes magatartás" (Horvátország); ennél szűkebb a "nemzetközi jog által elismert szabályok szerint" (Oroszország), tovább szűkíti a cseh alkotmány az "alapvető emberi jogokkal és szabadságjogokkal ellentétes magatartásra" hivatkozva, kissé határozottabban fogalmaz a szlovák alkotmány, mert kizáró oknak az "alapvető emberi jogok durva megsértését" tekinti; sajátos a román megoldás a megfogalmazás konkrétsága miatt, mert csak azokat az eseteket minősíti kizáró oknak, amely a román fél által is aláírt nemzetközi egyezményekben, egyezségokmányban szerepel;

c) a macedón alkotmány a terroristákat zárja ki a menedékjogból;

d) hallgat a kizáró okokról a bolgár, magyar, lengyel, szlovén alkotmány. Az egyik megoldás szerint esetleg a menedékjogi szabályozásba lehetne beépíteni a kizáró okokat, ám ez vitatható, kifejezett felhatalmazás hiányában. A másik lehetőség, hogy elmarad a negatív meghatározás, amely megfelelő kodifikációs technika révén is tartalmazhatja a védelemben részesítés valamennyi feltételét.



- A menekült státuszban lévő személy védelméről szóló rendelkezések képzik a menedékjog alkotmányos szabályozásának következő fontos összetevőjét. Tekintettel a menedékjogi szakaszok – és általában az alkotmányok – tömör fogalmazására, csak a visszafordítás tilalmát (non-refoulement) kérhetjük számon az új alkotmányoktól:

- a) a menedékjogot élvező személyt nem lehet más államnak kiadni az orosz és a magyar alkotmány értelmében;

- b) az alkotmány törvényi szabályozás, eljárás vagy nemzetközi egyezményben foglalt szabályok alapján teszi lehetővé a jogszerűen tartózkodó külföldiek/illegális migránsok kiutasítását, kiadatását más államnak (litván, észt, cseh, szlovén, román, szlovák, macedón, horvát, bolgár alkotmány);

- c) sajátos feltételt támaszt az előző ponthoz képest a macedón és a román szabályozás, nevezetesen a reciprocitás meglétét;

- d) hallgat a lengyel alkotmány, bizonytalanságban hagyva nem csak e védelmet illetően, de a menekültek egyéb jogállását illetően is.

Ebből megállapítható, hogy a menedékjogot élvező személyek nem kaptak az alkotmány szintjén elegendő biztosítékot a non-refoulement szabályának érvényesítésére az országok többségében. Ha egyáltalán szó esik garanciáról, az nem tér el az ország területén legálisan tartózkodó külföldieknek általában nyújtott védelemtől. Mindez azért érdemel szót, mert a rendszerváltozás előttről is (részben) megmaradt büntetőjogi, az idegenrendészeti és a menekültügyi szabályozás kollízióit egyértelmű alkotmányos szabályozással lehetne megelőzni, a nemzetközi jogi kötelezettségeknek feltétlen elsőbbséget nem adó jogrendszerekben legalábbis.

- Az alkotmányos szabályok és az említett két nemzetközi dokumentum további összehasonlítása előtt át kell tekintenünk, hogy az új alkotmányok milyen rendszert alakítottak ki a belső és a nemzetközi jog viszonyát illetően.

A modern alkotmányokban egyre elterjedtebb módon az alkotmányosan ratifikált nemzetközi egyezmények a hazai jogrendszer (szerves) részévé válnak.

- a) Az orosz, a litván, és észt alkotmány kimondja, hogy a parlament által ratifikált és közzétett nemzetközi szerződések a nemzeti jogrendszer része, közvetlenül alkalmazandók és elsőbbséget élveznek a belső törvényhozással született törvényekhez képest, illetve törvénnyel nem változtathatók meg (macedón alkotmány).

- b) A horvát alkotmány az előbbi annyiban bővíti, hogy kiterjeszti a nemzetközi jog alapelveire is.

- c) Sajátos csoportot alkotnak azok az országok, amelyek az elsőbbséget a "nemzetközileg elfogadott jogok és szabadságjogok ratifikált egyezményeire" vonatkoztatják (Bulgária), illetve a cseh, szlovák, román alkotmány csak a ratifikált emberi jogokról szóló egyezményekre szűkítette le az elsőbbséget, nyilván az Európa Tanács emberi jogi egyezményének érvényesítése érdekében.

- d) A lett és a lengyel alkotmány hallgat a belső jog és a nemzetközi jog viszonyáról.

- e) Kissé eklektikusan annyit tartalmaz a magyar szabályozás, hogy tiszteletben tartja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait és az összhangot a belső jog és a nemzetközi jog között.

- Az új demokráciákban született alkotmányokat abból a szempontból is meg kell vizsgálni, hogy miként rendelkeznek a menekültek jogállásáról. Mint fentebb említettük, csak közvetten tartalmaz a legtöbb alkotmány rendelkezést a menekültekről:

– negatív módon, ha valamely alapjogot csak az állampolgároknak biztosít. Ezek áttekintését mellőzzük; jelezzük azonban, hogy általános tendenciaként az új alkotmányok széles körben elismerik az alapvető jogoknak joghatóságuk alatt élő honosok valamint legalísan tartózkodó külföldiek, számos esetben pedig minden megkötés nélküli általános alkalmazását;

– másfelől a külföldiekről szóló szakaszokat meghatározásával. Az azokban szereplő rendelkezéseket mindaddig alkalmazni kell a külföldiekre, így az ország területén élő, tartózkodó menekültekre is, amíg az alkotmányos felhatalmazással kiadott menedékjogról szóló törvény, illetőleg kifejezetten a menekültekről szól nemzetközi egyezmény, avagy mindenkire alkalmazandó emberi jogi szerződés, egyezségokmány másként (kedvezőbben) nem rendelkezik. Az alkotmányban a külföldiekről szólva:

a) rendelkezik arról, hogy a külföldit milyen mértékben illetik meg az alapjogok. E tekintetben a leginkább nagyvonalú a macedón szabályozás, mert minden alapjogot és nemzetközi egyezményben biztosított jogot megad a külföldiek számára. Az észti szabályozás már csupán az alapjogokat biztosítja a külföldieknek és a hontalanoknak. A jogok szűkebb körét ismeri el a szlovén alkotmány, kimondva, hogy az állampolgársághoz kapcsolódó jogok kivételével minden alapjog és nemzetközi egyezményben, törvényben biztosított jog biztosítását. A többi alkotmány úgy fogalmaz, hogy a külföldit is minden alapjog megilleti, kivéve amely állampolgársághoz kötődik (bolgár) vagy amelyet törvény illetve nemzetközi egyezmény korlátoz (orosz alkotmány), avagy amelyet törvény korlátoz (román alkotmány);

b) elismerik a jogszerűen tartózkodó külföldinek a szabad mozgáshoz, lakóhelyének megválasztásához, be- és kiutazáshoz való jogát, amely azonban törvényben korlátozható (horvát, bolgár, szlovák, orosz, cseh, észt. magyar alkotmány értelmében);

c) a tulajdonszerzés/korlátozás törvényben meghatározott feltételekkel biztosított a horvát, macedón, szlovák, cseh, litván alkotmány értelmében; a termőföld tulajdonát egyenesen kizárja a bolgár és a román alkotmány;

d) a külföldiek foglalkoztatása, hivatalviselése törvényben meghatározott feltételekkel lehetséges a litván és az észt alkotmány értelmében;

e) sajátos kötelezettségként szerepel a román alkotmányban, hogy a külföldi jogait jóhiszeműen, mások jogainak sérelme nélkül gyakorolhatja;

f) a lengyel alkotmány hallgat a külföldieknek nyújtandó jogokról.

A fentiek értelmében a kelet-európai alkotmányok inkább hallgatnak a joghatóságuk alá tartozó külföldiek – s közöttük a menekültek – jogi helyzetéről, mert a "mindenki/bárki/senki" típusú megfogalmazás a természetes személyek mindegyikére utal. Feltűnő, hogy a külföldiek jogérvényesítését segítő intézményekről (jogi képviselő, tolmács, konzuli jogsegély stb.) illetve azok sajátos állami kötelezettségként történő biztosításáról nem találhatók rendelkezések. Amennyiben pedig valamilyen összefüggésben mégis megemlítik a külföldieket, az a jogkorlátozást szolgálja (csak állampolgárnak biztosított jogból kizárás vagy joggyakorlás csak külföldieknek való meghatározásával).

◦ Végül két apró megjegyzés a menedékjog alkotmányos szabályozásához.

A menedékjogról szóló szabályozást a vizsgált államokban "rendes" törvénnyel kell szabályozni. Magyarország az egyetlen, ahol e tárgyról minősített többséggel elfogadandó törvényben lehet rendelkezni.

A menedékjogi eljárásban a döntéshozó szervet/közzjogi méltóságot csupán két ország alkotmányában határozták meg. A bolgár és az orosz alkotmány értelmében a köztársaság/föderáció elnöke dönt a menedékjog megadásáról. A hatásköri szabályok között tehát kivételnek tekinthető e két rendelkezés, s jelzi, hogy némi túlbuzgóság vezethette az alkotmány készítőit. Egyéni ügyekben ugyanis az államfő döntési jogkörébe hagyományosan csak az állampolgárság és a kegyelmezés szerepel.

## V.

A már említett "ideológiamentes" szabályozásban meghatározó szerepe van a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi egyezménynek (Genf) és az ahhoz kapcsolódó – de önállóan is alkalmazható – 1967. évi jegyzőkönyvnek (New York). Ez tekinthető ma a világon legszélesebb körben elfogadott rendező elvnek a menedékjog két fontos kérdését illetően, nevezetesen: ki a menekült és milyen védelmet, jogállást kell minimálisan biztosítani a menekülteknek.

Az egyezmény általános nemzetközi elfogadottságát bizonyítja, hogy 1995-ben az 1951. évi egyezmény részese volt összesen 124 ország, míg az 1951. évi egyezményt és az 1967. évi jegyzőkönyvet együttesen 128 állam írta alá. A vizsgált 13 országból 10 csatlakozott az 1951. évi genfi egyezményhez és az 1967. évi jegyzőkönyvhöz.<sup>11</sup>

ORSZÁG	RATIFIKÁLÁS IDŐPONTJA
Macedónia	1994. január 18.
Orosz Föderáció	1993. február 2.
Horvátország	1992. október 12.
Szlovákia	1993. február 4.
Csehország	1993. május 11.
Bulgária	1993. május 12.
Lengyelország	1991. szeptember 2.
Románia	1991. augusztus 7.
Szlovénia	1992. július 6.
Magyarország	1989. március 14.

Forrás: Külügyminisztérium, Budapest 1995.

A fenti adatokhoz még hozzátehetjük, hogy az egyezmény végrehajtásában és a menekültek támogatásában meghatározó szerepet játszó ENSZ Menekültügyi Főbiztosság 50 állam képviselőjét tömörítő Végrehajtó Bizottságában a térségből tagságot nyert (az ECOSOC támogatásával) 1995-re Oroszország és Magyarország.<sup>12</sup> Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a többi részes félnek ne lennének az

<sup>11</sup> The State of the World's Refugees – In Search of Solutions (UNHCR) Oxford University Press, 1995, 254. p.

<sup>12</sup> The State of the World's Refugees – In Search of Solutions (UNHCR) Oxford University Press, 1995, 256. p.

egyezményben rögzített kötelezettségei az együttműködésre az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságával, illetőleg annak helyi irodájával.

A két említett nemzetközi dokumentum szerint menekült az állampolgársága/hontalanként szokásos tartózkodási helye szerinti állam határát átlépett személy, aki nem élvez az állampolgársága/tartózkodási helye szerinti állam védelmét és üldözéstől megalapozott félelme fájával, vallásával, nemzeti hovatartozásával, politikai meggyőződésével vagy sajátos társadalmi csoporthoz tartozásával függ össze.<sup>13</sup> Az 1951. évi egyezmény/jegyzőkönyv lehetővé tette a csatlakozó országoknak, hogy időbeli vagy földrajzi korlátozásra vonatkozó nyilatkozatot tegyenek. Ennek értelmében

– választhattak, hogy 1951 előtti vagy bármikori időpontra hivatkozó menekülési okot vesznek figyelembe,<sup>14</sup>

– lehetséges, hogy csak az Európában felmerült üldöztetésre hivatkozó személyekkel kapcsolatosan alkalmazzák az egyezményt.<sup>15</sup>

A felsorolt 10 részes állam közül/ csupán Magyarország élt a földrajzi korlátozással.

Az egyezmény/jegyzőkönyv meghatározza azokat a minimumokat, amelyeket a menekülteknek egyes jogviszonyokban biztosítani szükséges. Ennél kedvezőbb jogállást természetesen nyújthatnak a befogadók, de garanciális okokból az egyezményben foglaltaknál hátrányosabb elbírálásban nem. E helyütt elég annyi, hogy egyes életviszonyokban az állampolgárokkal azonosan, nagy általánosságban azonban az ország területén élő külföldieknek nem kedvezőtlenebb jogokat kell a menekülteknek biztosítani. Kiemelkedő jelentősége van a többi külföldihez képest a non-refoulement szabályának.<sup>16</sup> Ez – röviden szólva – védelmet nyújt a menedéket kérő és a menekültként elismert személy számára, hogy a határon visszafordítsák, kiutasítsák, kiadják közvetve vagy közvetlenül olyan állam részére, ahol élete, szabadsága veszélyeztetve lenne faja, vallása, nemzeti hovatartozása, politikai meggyőződése vagy sajátos társadalmi csoporthoz tartozása miatt, kivéve igen súlyos nemzetbiztonsági, közrendi kockázat meglétét.

## VI.

Az egyezmény/jegyzőkönyv és az alkotmányos szabályok egybevetésével az alábbi következtetések adódnak.

◦ Amely állam *nem részese az 1951. évi egyezménynek/1967. évi jegyzőkönyvnek*, szabadon meghatározhatja a menedékjog tartalmát jelentő menekült-definíciót. Ugyanakkor a menekülteknek nyújtandó jogok nem lehetnek mérsékeltebbek az alkotmányban is meghatározott emberi, alapjogokhoz képest, kivéve a csak állampolgároknak biztosítandó jogokat, szabadságjogokat. Esetünkben ez csupán a három balti államot jelenti. Figyelembe kell azonban venni, hogy az emberi jogok csak a róluk szóló egyezményben rögzített körben, mértékben korlátozhatók. Másrészt arra is tekintettel kell lenni, hogy a nemzetközi jogi kötelezettségek a belső jog részei és elsőbbséget élveznek a hazai joghoz képest a litván, észt alkotmány értelmében.

<sup>13</sup> Az 1989. évi 15. tvr-rel kihirdetett egyezmény 1. cikke.

<sup>14</sup> 1967. évi jegyzőkönyv 1. cikk (2) bek.

<sup>15</sup> 1951. évi egyezmény 1. cikk B. pont (1) bek.

<sup>16</sup> 1951. évi egyezmény 31. és 33. cikke.

- Az 1951. évi egyezmény/1976. évi jegyzőkönyv tíz részes kelet-európai államából hétben *autonóm menekült-definíció szerepel az alkotmányban*. A menekülési okokat tekintve és a védelem hiányának, a határ átlépésének hiányára tekintettel, sokkal tágabb az 1951. évi egyezményben megfogalmazottnál. Másrészt szűkebb, mert az üldözéstől való megalapozott félelem helyett a tényleges, megvalósult üldözést kívánja meg a menedékjogot kérőtől.

- Három részes ország megoldása másféle: *nem alkotott saját menekült-definíciót*. A lengyel alkotmány saját törvényére utalja a szabályozást, a román és a horvát alkotmány pedig a nemzetközi jogi megoldást kissé laza utaló normával veszi át.

- Az 1951. évi egyezményt/1967. évi jegyzőkönyvet ratifikált államok, e nemzetközi dokumentumok alapján kötelesek a menedékjog tartalmát adó menekült definíció és jogállás, védelem minimumainak biztosítására, figyelemmel az alkotmányban szereplő, a nemzetközi jognak elsőbbséget adó szabályára. Ez azt is jelenti, hogy a menekült definíciót, a kizáró okokat és a menekültek jogállását illetően további, kedvezőbb rendelkezéseket is alkothatnak (például autonóm módon határozhatják meg az ideiglenes menedékben részesítés feltételeit, mértékét). Amennyiben a *nemzetközi jog általuk elismert elsőbbsége* ellenére az alkotmányban az 1951. évi egyezményt szűkítő menekült-definíciót alkottak, csak zavart keltenek a jogalkalmazók és a menekültek számára. A zavar abból fakad, hogy egybe kell vetni az alkotmányban adott definíciót, kizáró okokat az 1951. évi egyezmény szabályaival, majd megállapítani eltéréseiket, s azokat értékelve megállapítani, pontosan mely rendelkezéseket alkalmazzák a nemzetközi jogi kötelezettség elsőbbsége alapján a kollízió feloldására. Elsősorban a cseh és szlovák szabályozásban okoz ez gondot, mert az alkotmány csak a ratifikált emberi jogokról szóló egyezményekre (elsősorban az Európa Tanács emberi jogi egyezményére összpontosítva) szűkítette le az elsőbbséget, míg a menekültekről szóló egyezmény ilyenként minősítése vitát idézhet elő. Ez kihat a menekültekkel kapcsolatosan alkalmazandó non-refoulement szabály alkalmazására, mert az ET egyezmény és ENSZ egyezségokmány kifejezetten nem szól a menekültekről, más aspektusban szabályozza a beutazást, kiutasítást, beutazást – általában a külföldiekről szólva.

- A vizsgált államoknak azon része, amely ratifikálta az 1951. évi egyezményt/1967.évi jegyzőkönyvet, ám jogrendszerében *nincs a nemzetközi jognak elsőbbsége*, illetve az egyezmények közvetlen alkalmazására nincs mód, ám autonóm menekült-definíciót alkottak – további bizonytalanságokat produkálnak a jogalkalmazók számára. További gond ezen országok szabályozásában, hogy *nem teremtették meg a non-refoulement szabály érvényesítéséhez szükséges alkotmányos garanciákat*. A lett és a lengyel alkotmány hallgat a belső jog és a nemzetközi jog viszonyáról, sőt a lengyel megoldás még a menedékjog tényleges tartalmát is törvényi szabályozásra utalja. Kissé eklektikusan pedig annyit tartalmaz a magyar szabályozás, hogy tiszteletben tartja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait és biztosítja az összhangot a belső jog és a nemzetközi jog között.

- Sajátosan magyar probléma, hogy az 1951. évi egyezmény részeseként földrajzi korlátozást alkalmaz, miközben az alkotmány nem rögzíti egyértelműen a nemzetközi jog (ahhoz kapcsolódó nyilatkozat) és a hazai jog kollízióját. A összeütközést nem csak az alkotmányban szereplő autonóm menekült-definíció eredményezi, de a földrajzi

korlátozásra utalás hiánya is. A megoldást az új alkotmányos szabályozás, továbbá menedékjogi törvény kiadása kínálhatja.

- Menekültek jogállásáról és a non-refoulement érvényesítéséről csak kivételként szerepel a vizsgált kelet-európai alkotmányokban rendelkezés. A kelet-európai alkotmányok inkább hallgatnak a joghatóságuk alá tartozó külföldiek – s közöttük a menekültek – jogi helyzetéről. A "mindenki/bárki/senki" típusú megfogalmazás a természetes személyek mindegyikére utal. Ám a külföldiek jogérvényesítését segítő intézményekről (jogi képviselő, tolmács, konzuli jogsegély stb.) illetve azok sajátos állami kötelezettségként történő biztosításáról nem találhatók rendelkezések. Amennyiben pedig valamilyen összefüggésben mégis megemlítik a külföldieket, az a jogkorlátozást szolgálja (csak állampolgárnak biztosított jogból kizárás vagy joggyakorlás csak külföldieknek való meghatározásával). Fontos lenne, hogy legalább a menedékjog felfüggesztési pontját jelentő visszafordítási tilalom szabálya az alkotmányban – különösen a nemzetközi jognak feltétlen elsőbbséget nem adó jogrendszerű országokban – megjelenjen.

ALKOTMÁNYBAN SZEREPLŐ RENDELKEZÉSEK*					
MENEKÜLT DEFINÍCIÓJA	NEMZETK. JOGI KAPCS	KIZÁRÓ OK	MENEK. JOGÁLLÁSA	ÁLLAMPOLG. SZAB	GENFI (1951) EGY. RATIF.

**Bulgária (1991. július 12.)\*\***

külföldi, akit véleményéért vagy nemzetközileg elfogadott jogok és szabadságjogok védelmében történő cselekmény miatt üldöznek 27. § menedékjog megadási feltételeiről, eljárásról törvény rendelkezik 27. § (3)	nemzetközileg elfogadott jogok és szabadságjogok ratifikált, kihirdetett nközi egyezmény a hazai tv. helyébe lép kollízió esetén 5. § (4)		csak külföldre vonatkozik külf. nem szerezhethet termőföld tulajdont 22. § (1) külf. minden alapjoggal rendelkezik, kiv. ap-hoz kötött jogok 22. § (1) legális külf. kiutasítási és kiadatási tilalma más államnak akarata ellenére, kivéve tv. szerinti eljárással, feltételekkel 27. § (1) szabad mozgás, lakóhely megválasztása, ezt tv. korlátozhatja 35. § (1).	áp. megszerzése, tilos a születéssel szerzett ap-tól megfosztás, részleteket tv. szabályozza 25. § (1)-(6)	1993. máj. 12.
--	---	--	---	--	-------------------

\* Az ország neve mellett zárójelben alkotmánya elfogadásának időpontja szerepel.

\*\* Bulgáriában a köztársasági elnök ad menedékjogot 98. § (10).



ALKOTMÁNYBAN SZEREPLŐ RENDELKEZÉSEK					
MENEKÜLT DEFINÍCIÓJA	NEMZETK. JOGI KAPCS	KIZÁRÓ OK	MENEK. JOGÁLLÁSA	ÁLLAMPOLG. SZAB	GENFI (1951) EGY. RATIF.

**Csehország (1992. december 16.)**

külföldi, akit a politikai jogok és szabadságjogok miatti kiállításért üldöznek Alktv. 43. §; (nincs alapjogi fejezet, hanem külön alktv.)	emberi jogokról ratif. és kihird. nközi szerződések közvetlenül kötelezőek és a tv-nyel szemben elsőbbségük van 10. §	alapvető emberi jogokkal és szabadságjogokkal ellentétes magatartás miatt (Alktv. 43. §)	tv. bizonyos tulajdonból kizárhat külföldieket (Alktv. 11. § (2) bek.) legális külf. szabad mozgása, távozása, külf. kiutasítása tv. szerint (Alk.tv. 14.§)	állampolgárság megszerzését, elvesztését tv. állapítja meg, akarata ellenére áptól megfosztás tilalma 12. §	1993. máj. 11.
--	---	--	--	---	----------------

**Észtország (1992. június 28.)**

nincs	ha belső jog ellentétes a parlam. által ratif. nközi szerződéssel, a nközi szerződés elsőbbsége 123. §		külf. alapvető jogai azonosak az ápt-ával 9. § (1) tv. szerint kiutasítás, kiadatás illegális migr. megakadályozására 20. § (2) állami, önkorm. tisztséget külf. is tv.alapján betölthet 30. § (1) legális külf. szabad mozgás, lakóhely szab. megv., korlátozás csak tv-ben 34. § kiadatásról nközi szerz., döntést kormány hozza, bírósági jogorv. 36. § (2)	áp. szerzése születéssel, megfosztás tilalma, tv. szabályozza megszerz. elvesztését, visszavonási elj-t 8. § áp. tv. elfogadása minősített többséggel 104. § (2)	nem részese
-------	--	--	--	---	-------------



ALKOTMÁNYBAN SZEREPLŐ RENDELKEZÉSEK					
MENEKÜLT DEFINÍCIÓJA	NEMZETK. JOGI KAPCS	KIZÁRÓ OK	MENEK. JOGÁLLÁSA	ÁLLAMPOLG. SZAB	GENFI (1951) EGY. RATIF.

**Horvátország (1990. december 22.)**

üldözött külföldi és hontalan, ha nincs vele szemben kizáró ok (negatív meghatározás) 33. §	nemzetközi jog alapelvei az alkotmánnyal összhangban megerősített + közzétett nközi egyezmények a hazai tv-ek felett állnak 134.§	köztörvényes bñncs. miatti üldözés, nemzetközi jog alapelveivel ellátetes magatartásért üldözés	csak a jogszerűen tartózkodó külföldiekre vonatkozik, akiket tilos kiutasítani és kiadni más állam részére, hacsak tv. vagy nközi szerződés megengedi 33. § legális külföldi szabad mozgása, lakóhelye megváltoztatása, be- és kiut. korlátozása tv-ben lehet 32. § külf.csak a tv-beli feltételekkel szerezhet tulajdont 48.§ (3)	tv. szabályozza megszerzését, elvesztését, tilos az ápságtól megfosztás 9. §	1992. okt. 12.
---	---	---	--	--	----------------

**Lengyelország (1992. október 17.)**

külföldi és hontalan kaphat menekjogot a tv. elvei szerint 88. §	elnök, parlament ratifikálja, hagyja jóvá nközi egyezményeket, tv-es úton: (dualista) 33. §	tv.-ben meghatározottak szerint 88. §		államp-ról elnök dönt, von vissza (csak hatásköri szab.) 41. §	1991. szept.2.
--	---	---------------------------------------	--	--	----------------

ALKOTMÁNYBAN SZEREPLŐ RENDELKEZÉSEK					
MENEKÜLT DEFINÍCIÓJA	NEMZETK. JOGI KAPCS	KIZÁRÓ OK	MENEK. JOGÁLLÁSA	ÁLLAMPOLG. SZAB	GENFI (1951) EGY. RATIE.

**Lettország (1993. március 21.)**

nincs alapjogi fejezet	tv-hozási tárgyat érintő nközi szerz-ket parl. ratifikálja 68. §				nem részese
------------------------	--	--	--	--	-------------

**Litvánia (1992. október 25.)**

nincs	a parlam. által ratif. nközi szerződések a belső jog része (dualista) 138. §		bizonyos tulajdon csak ápnak 47. § külf. foglalkoztatásáról tv. 48. §	áp. születéssel szerzése, ketős áp. kizárása, áp.-ról tv-ben (szerzés, elvesztés) 12. §, közt. elnök dönt 84. §	nem részese
-------	--	--	--	---	-------------

**Macedónia (1991. november 17.)**

külföldi és hontalan személyek, akiket száműztek demokratikus politikai meggyőződésük és tevékenységük miatt 29. §	nki jog általánosan elfogadott normáinak a tisztelete 8. § ratifikált egyezmények a belső jog részei, törvénnyel nem lehet megváltoztatni 118. §	terrorista 29. §	külf. jogaira az Alk., a tv. és a nemzetközi egyezmények vonatkoznak, külf. kiadása ratifikált nközi egyezmény vagy reciprocitás alapján külf. nem adható ki polit. bcs. miatt, kivéve terrorista 29. § külf.-nek csak tv-ben meghatározottan van tulajdona 31. §	áp.-tól megfosztás tilalma, áp.-ról tv. rendelkezik, áp. kiutasításának, kiadásának tilalma másik állam részére 4. §	1994. jan. 18.
--	---	------------------	--	--	----------------



**ALKOTMÁNYBAN SZEREPLŐ RENDELKEZÉSEK**

MENEKÜLT DEFINÍCIÓJA	NEMZETK. JOGI KAPCS	KIZÁRÓ OK	MENEK. JOGÁLLÁSA	ÁLLAMPOLG. SZAB	GENFI (1951) EGY. RATIF.
----------------------	---------------------	-----------	------------------	-----------------	-----------------------------------

**Oroszország (1993. december 12.)\*\*\***

külföldi és hontalan személy kap politikai menedékjogot, akit politikai meggyőződése miatt üldöznek 63. § (1)	a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak megfelelően 63. § (1) nközi egyezmények, emberi jogok elsőbbsége a tv-ek, belső jog-hoz képest 55. §	nki jog általánosan elismert szabályai szerint 63. § (1)	külf. és hontalan jogállása azonos az á-p-val, kivéve tv. vagy nközi egyezmény más-ként nem rend. 62. § (3) legális külf. mozgási, lakó-helyvál. szabadsága 21. § tilos a kiadatás más állam számára pol. meggyőződés miatt üldözöttek esetén kiadatás tv-en vagy nközi szerz-en alapul 63. § (2)	áp. megszerzéséről, megszü-néséről tv., á-p-tól megfosztás vagy annak megváltoztatási jog elvonási tilalma 6. § kettős á-p. elismerése 62. §	1993. febr. 2.
---	--	--	---	---	-------------------

**Szlovákia (1992. szeptember 3.)**

külföldi, aki üldözött politikai jogok és szabadságjogok érvényesítéséért 53. § menedékjogról részletes feltételeket tv. állapítja meg 53. §	alkotmányosan ratif. és kihird. nközi emberi jogi egyezmények megelőzik a hazai tv-t, ha azok több jogot adnak 11. §	aki az alapvető emberi jogokat megsértette erőszakosan 53. §	külf. á-p. tulajdonjogát tv. korlátozhatja 20. § (2) szabad mozgás, kiutazás joga legális külf-nek, kiutasításról tv. 23. §	áp-ról, megszerzéséről, elvesztéséről tv. rendelkezik, akarata ellenére senki sem fosztható meg attól 5. §	1993. febr. 4.
---	--	--	--	--	-------------------

\*\*\* Oroszországban a köztársaság elnöke dönt a politikai menekült státusz megadásáról 89. §.

ALKOTMÁNYBAN SZEREPLŐ RENDELKEZÉSEK					
MENEKÜLT DEFINÍCIÓJA	NEMZETK. JOGI KAPCS	KIZÁRÓ OK	MENEK. JOGÁLLÁSA	ÁLLAMPOLG. SZAB	GENFI (1951) EGY. RATIF.

**Románia (1991. november 21.)**

külföldiek és hontalanok menedék-jogát tv. és az állam által aláírt nközi szerződések, egyezségokm. alapján biztosítja 18.§ (2)	részes félként nközi egyezm. és egyezségokm. 18.§ (2) a parlam. által törvényesen ratifikált egyezmények a belső jog része 11. § (2) alapvető emberi jogok nközi egyezménye és belső jog kollíziójában nközi szabályok elsőbbsége 20. § (2)	részes félként nközi egyezmények és egyezségokmányok szerinti 18. § (2)	külf. és hontalanok személyi, vagyoni védelme az Alk. és tv-ek szerint 18. § külf. és hontalan csak a nközi egyezm. vagy recipr. alapján adható ki 19. § (2) kiutasításról, kiadatásról bíróság dönt 19.§ (3) külf. nem szerezhethet földtulajdont 41.§ (2) külf., hontalan alk. jogait jóhiszeműen, mások jogai megsértése nélkül gyak. 54. §	állampolg. megszerzése org. tv-ben, nem veszíthető el, születéssel szerzett nem vonható vissza 5.§	1991. aug. 7.
---	---	---	--	--	---------------



ALKOTMÁNYBAN SZEREPLŐ RENDELKEZÉSEK					
MENEKÜLT DEFINÍCIÓJA	NEMZETK. JOGI KAPCS	KIZÁRÓ OK	MENEK. JOGÁLLÁSA	ÁLLAMPOLG. SZAB	GENEVI (1951) EGY. RATIF.

**Szlovénia (1991. június 25.)**

külföldi és hontalan, akit az emberi jogokért és alapvető szabadságjogokért való kiállásuk miatt üldöznek (politikai menedékjog) törvényben meghat. feltételek szerint 48. §	belső jog összhangja a nközi jog általánosan elfogadott elveivel és az országot kötelező egyezményekkel a ratifikált és közvetített egyezm. közvetlen alkalmazása 8. §	tv-ben meghat. feltételek 48. §	külföldiek a nközi szerzettel összhangban élvezik az Alk-ban és tv-ben bizt. jogot, kivéve ápt követelést 13. §. külf. belépése, tartózkod. tv-ben korlátozható 32. § külf. kiadatása csak nközi egyezmény alapján 47. § külf. tulajdonjogot csak tv-ben rögzítetten 68. §	ápt tv. szabályozza 12. §	1992. júl. 6.
--	--	---------------------------------	---	---------------------------	---------------

**Magyarország (1989. október 23.)**

külföldi, akit hazájában, ill. hontalan, akit tart. helyén faji, vallási, nemzeti, nyelvi vagy politikai okból üldöznek 65. § (1) menedékjogról minősített többséggel elfog. törvény rendelkezik 65. § (3)	a jogrendszer elfogadja a nközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja a belső és nközi jog összhangját 7. § (1) dualista	tv-ben meghat. eset 65. § (3)	menedékjogot élvező más államnak nem adható ki 65. § (2) legális külf. szabad mozg., tart. hely szabadsága, tv-i korlátozással, kiutasítása csak tv-es eljárással, külf. beutazásáról, tartózkod. minősített többséggel tv. rendelk. 58. §	áptól önkényes megfosztás tilalma, ápt. tv. elfogadása minősített többséggel 69. § áptól elnök dönt 30/A §	1989. márc. 14.
---	--	-------------------------------	---	---	-----------------

JUDIT TÓTH

ASYLUM AND REFUGEE LAW IN THE NEW CONSTITUTIONS  
ADOPTED BY EASTERN EUROPEAN STATES

(Summary)

The analysis covers on regulation concerning asylum, status and protection for refugees in the constitutions of Croatia, Bulgaria, Macedonia, Slovakia, Russia, Romania, Poland, Slovenia, Czech Republic, Latvia, Estonia, Lithuania, as well as Hungary. Since 1989 these 13 states have become not only new host countries for migrants, refugees but this region has started to establish the rule of law, pluralism and democratic society adopting amendments/completely restructured public law. The fate and failures of refugee law may symbolise the bumpy road towards a new constitutional system in the Eastern European region.

The comparative study summarises the relevant information relating to constitutional law in each target country (in an Appendix, too) in order to raise the first package of the questions, namely whether the new constitution does contain any provision on asylum and refugees; what the significance of asylum is in comparison with provisions on nationality and human rights in general. According to constitutions adopted by more or less lessons on "European standards", certain limited provisions on asylum are inserted into the constitution.

The author makes a comparison of each refugee definition with the 1951 Geneva Convention relating to the status of refugees in the other part of the paper. Although all of countries from this region – with exception of Baltic states – acceded to this international instrument, the majority of them created autonomous definition on refugee. In the light of relationship between the domestic and international law defined by each constitution, the relevance and harmony of asylum regulation with international obligations may be criticised. Despite of certain efforts providing guarantees for non-refoulement of refugees and asylum seekers, the Eastern European constitutions have not regulated the protection for refugees in a consistent way. Do they intend to follow the way of developed immigration countries in the course of accession or enlargement of international co-operation?

## **Kelet-Közép-Európa új alkotmányainak szerkezete és az alkotmányozó hatalom problémája**

### **1. Az alkotmány szerkezete Kelet-Közép-Európa új alkotmányaiban**

Az európai népi demokratikus alkotmányok szerkezete nem mutatott nagy változatosságot; lényegében a Szovjetunió 1936. évi alkotmányát vették alapul. Ebből kiindulva a népi demokratikus alkotmányok alábbi csoportjai különböztethetjük meg:

a) Szerkezetüket tekintve szinte teljesen egyezik az 1936. évi szovjet alkotmánnyal ... a Román Népköztársaság alkotmánya.

b) Csak a gazdasági és a politikai alap szabályozásának két külön fejezetre bontásával különbözik ettől a lengyel (1952.), a magyar (1949.) és a bolgár (1947.) alkotmány. A magyar alkotmány azzal a további eltéréssel, hogy következetesen keresztülvezeti az állami szervtípusok elkülönülését és külön-külön fejezetekben szabályozza a bírói és az ügyészi szervezetet. A bolgár alkotmány pedig külön választja az államhatalmi és igazgatási szervezet egymáshoz való viszonyára vonatkozó szabályokat és ezeket külön fejezetben fogja össze.

c) Az állampolgári jogok és kötelességek rendszerbeli elhelyezésével (a társadalmi rend után való felvételével) különböznek az 1936. évi alkotmánytól a ... csehszlovák (1960.), valamint az 1948-ban elfogadott román alkotmányok. (Utóbbi azzal a további eltéréssel, hogy kettéválasztja a társadalmi rendre vonatkozó szabályokat.) ...

e) Két fő részre tagolja (ezen belül fejezetekre) az alkotmány jogszabályanyagát az albán (1946.) és jugoszláv (1946.) alkotmány, egyben különválasztva szabályozza a társadalmi renden belül a gazdasági és politikai alap kérdéseit, továbbá új fejezetként iktatja be a hatalmi és igazgatási szervek viszonyát külön szabályozó alkotmányi normákat. A jugoszláv alkotmány külön-külön fejezetben szabályozza az ügyészi és bírói szervezet kérdéseit is.

f) Több speciális jegyet mutat a csehszlovák (1948), valamint az NDK (1949) alkotmányának szerkezete, bár számos vonásukban ezek is tükrözik az 1936-os alkotmány hatását.<sup>1</sup>

Nyugat-Európa alkotmányai ettől lényegében tértek el: az állam, a kormányzati rendszer, illetve a főhatalom eredetének, birtokosának meghatározása után az alapvető

---

<sup>1</sup> Kovács István: A szocialista alkotmányfejlődés új elemei. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1962. 139. s. köv. p.

jogokról rendelkeztek, deklarálendő, hogy az egész hatalomgyakorlás sarkköve a jogok léte és érvényesülése, az emberi méltóság elsődlegessége az állami-társadalmi életben, minden más rendelkezésnek, pl. az állam szervezetről stb. csak ezt követően lehet helye.

Milyen megoldásokat követnek a szerkezetet illetően Kelet-Közép-Európa új alaptörvényei? Változott-e a szabályozási tárgyak köre, s ha igen, milyen irányban? – A következők azt mutatják, hogy a változások igen jelentősek.

Általában ezek az alkotmányok is tartalmazznak a *preambulumot*.<sup>2</sup>

Nyugat-Európa újabb alaptörvényeiben az ünnepélyes bevezetők főképpen az állami és társadalmi élet nagy alapértékeire helyezik a hangsúlyt. A jogállamiság, az emberi méltóság tisztelete, az alapvető jogok érvényesülése, a kultúra szabadsága, a demokrácia védelme stb. olyan elvek, amelyek még akkor is helyet követelnek a preambulumban, ha azokat egyébként az alkotmányok normatív szabályai tartalmazzák vagy implicite foglalják magukban. Ehelyütt talán nem szükségtelen arra is felhívni a figyelmet, hogy a preambulum tényleges jelentősége jóval túlmutat az ünnepélyes deklaráción. A benne foglalt általános elvek meghatározzák a jogalkotás főbb irányvonalát, de a jogalkalmazás számára is alapvető forrásként szolgálhatnak; az alkotmány rendelkezéseinek értelmezésénél a bíróság (alkotmánybíróság) ugyanis a preambulum által rögzítetteket is bevonja az értelmezés körbe, mint általános jogelveket. Az ünnepélyes bevezetőt ezért nem hagyhatjuk ki a garanciák közül, még akkor sem, ha első pillanatra túlságosan is általánosnak tűnik. Az elmondottakra jó példa *Spanyolország* 1978. december 29-i alkotmánya.

A spanyol nemzet attól az óhajtól vezérelve, hogy megteremtse az igazságosságot, a szabadságot és a biztonság feltételeit és előmozdítsa mindazok javát, akiket magában foglal, szuverenitását gyakorolva kinyilvánítja abbéli akaratát, hogy

az Alkotmány és a törvények keretében biztosítja az igazságos gazdasági és társadalmi rend elveinek megfelelő demokratikus együttélést,

olyan jogállamot teremti, amely biztosítja a törvénynek, mint a népakarat kifejezésre juttatásának uralmát,

támogat minden spanyolt és Spanyolország minden népét emberi jogai gyakorlásában, kultúrájának, hagyományainak, nyelvének és intézményeinek fejlesztésében,

elősegíti a kultúra és a gazdaság fejlődését, hogy ezáltal mindenki számára méltó életmódot biztosítson,

haladó szellemű demokratikus társadalmat épít fel,

részt vállal abban, hogy a Föld minden népe között erősödjenek a békés kapcsolatok és a hatékony együttműködés.

Feltűnő, hogy míg Nyugat-Európa alkotmányai a preambulumaikban az állami és társadalmi élet nagy alapértékeire helyezik a hangsúlyt, addig Közép- és Kelet-Európa új alaptörvényei – *Bulgária* kivételével – ezeket az értékeket szinte egyáltalán nem, vagy csak alig érintik, illetve ha említik is, jelentősen lecsökkentett hangsúllyal. Az általunk vizsgált alkotmányok az említett nyugat-európai tendenciáktól eltérően, egészen más értékeket állítanak a preambulumok középpontjába: a *szabadságot*, a *nemzetek*, *népek önmeghatározási, önrendelkezési jogát*, a *függetlenségét*, a nemzetközi közösség részeként *együttműködést* más népekkel.

---

<sup>2</sup> Kivéve Lengyelország és Lettország alaptörvényét.



*(Bulgária:*

Mi, a Hetedik Nagy Nemzetgyűlés népképviselői, abban a törekvésünkben, hogy a bolgár nép akaratát fejezzük ki, hűségünket nyilvánítva az általános emberi értékek: a szabadság, a béke, a humanizmus, az egyenlőség az igazságosság és a tolerancia iránt;

legmagasabb elvvé emelvén a személyiség jogait, annak méltóságát és biztonságát;

azon elidegeníthetetlen kötelességünk tudatában, hogy őrizzük Bulgária nemzeti és állami egységét;

kinyilvánítjuk a demokratikus, jog- és szociális állam létrehozása iránti elhatározásunkat;

*Csehország:*

Mi, a Cseh Köztársaság állampolgárai Csehországban, Morvaországban és Sziléziában, az önálló cseh állam megújulásának idején,

hűen a Cseh Korona Országai ősi államiságának és a csehszlovák államiságnak valamennyi jó hagyományához,

arra eltökélve, hogy építeni, védeni és fejleszteni fogjuk a Cseh Köztársaságot az emberi tisztesség és szabadság érinthetetlen értékeinek szellemében, mint olyan egyenjogú és szabad állampolgárok hazáját, akik tudatában vannak másokkal szembeni kötelezettségeiknek és felelősségüknek a közösség iránt,

mint olyan szabad és demokratikus államot, amely az emberi jogok tiszteletben tartásán és a polgári társadalom alapjain nyugszik,

mint az európai és világdemokráciák családjának részét,

arra eltökélve, hogy közösen őrizzük és fejlesztjük az örökölt természeti és kulturális, anyagi és szellemi javakat,

arra eltökélve, hogy a jogállam valamennyi bevált alapelve fog vezérelni minket;

*Észtország:*

Rendíthetetlen hittel és tántoríthatatlan akarattal az államiság megőrzése és fejlesztése iránt,

mely az észt népnek a nemzeti önmeghatározás iránti elvitathatatlan jogán alapul, és amely 1918. február 24-én kihirdetésre került,

mely a szabadságon, az igazságon és a törvényen nyugszik,

mely támogatja a belső és külső békét és biztosítja a társadalmi fejlődést, valamint a jelen és a jövő generációk általános előrejutását,

mely garantálja az észt nép és kultúra megmaradását a jövőben;

*Jugoszlávia:*

Szerbia és Crna Gora államok szabadságszerető, demokratikus és államalkotó hagyányaiból, történelmi egybekapcsoltságából és közös érdekeiből kiindulva, Jugoszlávia jogfolytonossága, valamint Szerbia és Crna Gora társulásának önkéntessége alapján a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság Szövetségi Tanácsa a Szerb Köztársaság Népképviselőházának és Crna Gora Köztársaság Képviselőházának javaslata és egyetértése alapján elfogadja és kihirdeti a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság Alkotmányát;

*Litvánia:*

A litván nemzet, amely

megalapította a Litván Államot sok évszázaddal ezelőtt,

megvetette a jogi alapokat a litván törvényekben és a Litván Köztársaság alkotmányaiban,

évszázadokon át védte szabadságát és függetlenségét,

megőrizte szellemét, nyelvét, írását és szokásait,

képviseli a nép és minden ember veleszületett jogát arra, hogy szabadon éljen és tevékenykedjen atyái és ősatyái hazájában, a független Litván Államban,

előmozdítja a nemzeti megegyezést Litvánia földjén,

küzd egy nyílt, igazságos, harmonikus polgári társadalomért és jogállamért;

*Oroszország:*

Mi, az Orosz Föderáció soknemzetiségű népe,

akiket földünkön a közös sors egyesít,

megerősítve az emberi jogokat és szabadságokat, a polgári békét és az egyetértést,

megőrizve a történelmileg kialakult állami egységet,

a népek egyenjogúságának és önrendelkezésének általános elveiből kiindulva,

akiknek ősei emlékét tisztelve, mely ősök reánk hagyományozták a Haza szeretetét és tiszteletét, a jóba és az igazságosságba vetett hitet,

Oroszország szuverén államiségét építve és szentesítve annak demokratikus alapja megingathatatlanságát,

törekedve Oroszország jólétének és virágzásának biztosítására,

a Hazáért a most élő és az eljövendő nemzedékekkel szembeni felelősségből kiindulva, magunkat a nemzetközi közösség részének elismerve elfogadjuk az Orosz Föderáció Alkotmányát.

*Szlovákia:*

Mi, a szlovák nemzet,

emlékezve elődeink politikai és kulturális hagyatékára és a nemzeti létért és önálló államiségért folytatott harcok évszázados tapasztalataira,

Cirill és Metód szellemi hagyatékának és a Nagymorva Birodalom történelmi örökségének értelmében,

a nemzetek önrendelkezésének természetes jogából kiindulva,

a Szlovák Köztársaság területén élő nemzetiségi kisebbségek és etnikai csoportok tagjaival közösen,

a többi demokratikus állammal való tartós, békés együttműködés érdekében,

a demokratikus kormányforma, a szabad élet garanciáinak érvényesítésére, valamint a szellemi kultúra és a gazdasági prosperitás fejlesztésére törekedve...),

*Szlovénia:*

A szlovén nemzet és a Szlovén Köztársaság lakossága az 1990. december 23-i népszavazáson a Szlovén Köztársaság önállóságáról és függetlenségéről kifejezésre jutott akaratából kiindulva,

figyelembe véve a tényt, hogy a Szlovén Köztársaság már az eddigi hatályban lévő alkotmányos rendszer alapján is állam volt és a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaságban szuverén jogainak csak egy részét valósította meg,

azon tény alapján, hogy a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság nem jogállamként működik és súlyosan sértik benne az ember jogait, a nemzeti jogokat és a köztársaságok és autonóm tartományok jogait,

azon tény alapján, hogy Jugoszlávia föderatív rendszere nem teszi lehetővé a politikai és gazdasági válság megoldását és hogy a jugoszláv köztársaságok között nem jött létre megállapodás, amely lehetővé tenné a köztársaságok önállósulását a jugoszláv szövetségi állam egyidejű átalakulásával szuverén államok szövetségévé,

azzal a szilárd elszántsággal, hogy a Szlovén Köztársaság tiszteletben tartja a többi jugoszláv köztársaság egyenlő jogait, valamint egyenrangúan, demokratikusan és békés úton fokozatosan rendezi velük az eddigi közös élet összes kérdését, tiszteletben tartva szuverenitásukat és területi épségüket,

valamint készen állva arra, hogy a többi jugoszláv köztársasággal, mint önálló független állam, a jövőben is tárgyal intézményes és egyéb kapcsolatokról,...)

Tetszetős, látványos magyarázata lehetne ennek a szabályozási megoldásnak, ha arra hivatkoznánk, hogy a kollektív vagy szolidaritási jogok, azaz a "harmadik generációs jogok"<sup>3</sup> megjelentek a preambulumban is, tehát itt vannak a "*harmadik generációs preambulumban*", félő azonban, hogy ez esetben nem erről van szó. A vizsgált államok nagy része (*Csehszlovákia és Szlovákia, Észtország, Lettország Litvánia és Oroszország, Horvátország, Kis-Jugoszlávia és Szlovénia*) korábban egy-egy *szocialista föderáció*, s ezáltal egy-egy sajátos föderatív állam része volt. Az államkapcsolatoknak erről a fajtájáról Kovács István írt részletesebben:

Lényegében az állami föderáció társadalmi-történelmi kötöttségét veszik figyelembe a ma már legáltalánosabban elfogadott osztályozások. Így pl. a nyugat-európai irodalomban a föderációknak ma a következő *négy* típusát különböztetik meg:

---

<sup>3</sup> Az ún. "harmadik generációs jogokról" lásd pl. Viktor V. Mavi: *Solidarity Rights or the third generation of human rights*. In: *Études de droit constitutionnel hongrois*. Institut des Sciences Juridiques et Politiques de L'Academie des Sciences de Hongrie. Budapest, 1987., 66. s. köv. p.

a) az ún. klasszikus föderációt, ide számítják az Amerikai Egyesült Államokat és Svájcot, s általában a hozzá hasonló föderatív megoldásokat. Ezek lényege az, hogy eredetileg is önálló államisággal rendelkező egységek társulásaként jelennek meg; b) a tisztán hatásköri megoszlásra épülő föderáció típusát az NSZK, Kanada és Ausztria képviselik, bár a föderatív tagozódás bizonyos történeti reminiscenciákat itt is őriz, c) külön típusként tartják nyilván a fejlődő országok egymástól igen eltérő föderatív megoldásait. Ezek legfőbb jellegzetessége az, hogy a legkülönbözőbb fejlettségű, természeti adottságaikat tekintve is egészen eltérő területeket kapcsolnak össze. Végül közös az egyetértés abban, hogy d) *a szocialista föderáció a föderáció egészen külön típusát képviseli, mivel kizárólag a nemzeti kérdés megoldásának eszköze. Ez ugyanis a föderáció előbb említett egyik típusáról sem mondható el.* Kétségtelen, hogy nemcsak a szovjet, hanem a II. világháború után kialakult szocialista föderációk is – ezen a csehszlovák és a jugoszláv föderációkat értve – egyaránt a nemzetiségi kérdés, illetve a nemzeti kérdés megoldására jöttek létre.<sup>4</sup> (Kiemelés tőlem – T. K.)

A szocialista föderációk létrejötte nem kizárólag az önkéntesség, az önrendelkezési jogon alapuló szabad elhatározás alapján történt, ezért nem bizonyultak életképesnek. A tagállamok ezek felszámolását, megszüntetését kívánták, s mint a nyolcvanas-keletvenes évek fordulója körül kiderült, az első igazán adandó alkalommal éltek is a lehetőséggel. Ennek fényében érthető, hogy a korábban föderatív állami szervezeti formában élő népek és nemzetek a saját, önálló államuk megteremtése után a *legfontosabb értéknek a szabadságot és a függetlenséget tekintik*, ezért utalnak ezekre alkotmányuk preambulumban is. Horvátország alaptörvényében pedig a preambulumban a "Történeti alapok" címet viseli, s ebben "a horvát nép ezeréves nemzeti önállóságát és állami létét juttatja kifejezésre", igazolva jogát a szuverén és demokratikus horvát állam megalakulására.

A preambulumbot rendszerint "*Általános rendelkezések*" ("Alapelvek", "Alapvető rendelkezések") követik, ezekben valóban általános elvekről van szó. Ide tartozik a szuverenitás, a közvetlen és a közvetett demokratikus hatalomgyakorlás, a politikai pártok szerepe, a (demokratikus, szociális) jogállamiság, a hatalommegosztás, az állam kormányzati rendszere, területi integritása, az állampolgárság, a nemzetközi jog és a belső jog viszonya. A szuverenitáshoz kapcsolódnak az állami felségjelvények is, ezek meghatározása ugyancsak az általános rendelkezések között kapott helyet. (Kivételként *Bulgária és Lengyelország* alkotmánya említendő, amelyben az állami szimbólumok az alaptörvény végén, külön fejezetben szerepelnek, hasonlóan a korábbi, szocialista megoldásokhoz, de kivétel *Oroszország* is, ahol a föderációról szóló fejezetben vannak rendelkezések a zászlóról, címerről, himnuszról és fővárosról.)

A preambulumbot követő általános rendelkezések után Kelet- és Közép-Európa új alkotmányaiban is az *alapvető jogokra vonatkozó szabályok* szerepelnek az első helyen. Anélkül, hogy a jogok katalógusát részleteznénk, a szabályozás *technikájára* kell felhívni a figyelmet. Ebből a szempontból talán legdifferenciáltabb, legfinomabb megoldást *Szlovákia* új alkotmánya tartalmazza.

#### "Második rész

##### Alapvető jogok és szabadságok

I. fejezet: Általános rendelkezések (11–13. §),

II. fejezet: Alapvető emberi jogok és szabadságok (14–24. §),

<sup>4</sup> Kovács István: A Szovjetunió kialakulása és a szövetségi alkotmány fejlődésének fő vonásai. In: A Szovjetunió szövetségi alkotmányai. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1982. 21. s. köv. p.

- III. fejezet: Politikai jogok (26–32. §),
- IV. fejezet: A nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok jogai (33–34. §),
- V. fejezet: Gazdasági, szociális és kulturális jogok (35–43. §),
- VI. fejezet: A környezetvédelemhez és a kulturális hagyaték védelméhez való jog (44–45. §),
- VII. fejezet: A bírósági és egyéb jogi oltalomhoz való jog (46–50. §),
- VIII. fejezet: Közös rendelkezések az első és a második fejezethez (50–59. §)."

A fejezetek címeiből önmagában is kiderül a részletes szabályozásra törekvés, amely egyrészt az alapvető jogok csoportosításánál érzékelhető (az eddig általánosan alkalmazott felosztás mellett megjelennek a nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok jogai, valamint a "harmadik generációs jogként" ismert, a környezetvédelemhez és a kulturális hagyaték védelméhez való jog), másrészt a garanciák külön kiemelt rendszere (VII. fejezet). E differenciáláshoz tartozik persze az is, hogy a VIII. fejezet a jogok korlátozásáról rendelkezik, amikor meghatározza, hogy bizonyos jogokat csak az ezekről szóló végrehajtó törvények által megszabott keretek között lehet gyakorolni, s ugyanitt mondja ki azt is, hogy törvény a bírák és ügyészek esetében korlátozhatja a vállalkozáshoz és más gazdasági tevékenységhez való jogot, valamint a politikai pártok és politikai mozgalmak alapításához és az azokhoz való csatlakozáshoz való jogot, az államigazgatás és a területi önkormányzat törvény által megszabott funkcióit betöltő alkalmazottak esetében pedig a sztrájkjogot is, a fegyveres erők és fegyveres testületek tagjai esetében a petíciós és a gyülekezési jogokat, amennyiben azok összefüggnek a szolgálat ellátásával. Az olyan foglalkozást végző személyek esetében, amelyek az élet és az egészség védelmére közvetlenül szükségesek, a törvény a sztrájkhoz való jogot korlátozhatja.

A XX. század második felének modern nyugat-európai alkotmányai az alapvető jogokat követően az államszervezet legfontosabb elemeit szabályozzák, általában megtartva a parlament–államfő–kormány sorrendet. Ezt a szabályozási sémát átvették az általunk vizsgált kelet-európai államok is, kivéve *Oroszországot*, ahol az alaptörvény előbb szól az Orosz Föderáció elnökéről, s csak ezt követően a Szövetségi Gyűlésről.

Az alkotmányok szerkezetével kapcsolatban kell megemlítenünk azt is, hogy a II. világháború után Nyugat-Európában *új szabályozási tárgyként* jelentek meg az *alkotmányosság ellenőrzéséről* rendelkező előírások.

Az állam és a társadalom mechanizmusában működő "hatalmak" és "ellenhatalmak" csak akkor tölthetik be az egyensúly stabilizálásához nélkülözhetetlen "fékek és ellensúlyok" (cheks and balances) szerepét, ha ezt az alkotmányosság ellenőrzésének speciális intézményei is támogatják, amelyek folyamatosan garantálják az összeütközésekből vagy az alkotmányban meghatározott hatáskörök túllépéséből eredő viták lezárását. Általában a legfelsőbb hatalom gyakorlásának szintjén álló, független és pártatlan szervekre, nevezetesen alkotmánybíróságokra, vagy más névvel jelölt, de azokkal analóg feladatokat ellátó szervekre bízák az alkotmányosság speciális ellenőrzését. *Az alkotmányosság ellenőrzésének ezek a speciális szervei* a felmerülő viták eldöntésével orientálják az alkotmányjog gyakorlati végrehajtását, egyben alkotmányértelmező aktusaikkal folyamatosan adaptálják az egyes alkotmányok és az azokra épülő alkotmányjog sokszor keretjellegű és erős politikai töltésű rendelkezéseit az állandó mozgásban lévő és változó társadalmi viszonyokhoz.<sup>5</sup>

Az alkotmányosság ellenőrzése Kelet- és Közép-Európa új alaptörvényeinek többségében is önálló szabályozási tárgyként, külön fejezetben jelent meg

---

<sup>5</sup> Vö. Kovács István: Magyar alkotmányjog I. JATE Kiadó, Szeged, 1990., 101. s. köv. p.

(alkotmánybíróság: *Bulgária, Csehország, Horvátország, Kis-Jugoszlávia, Lengyelország, Litvánia, Románia, Szlovákia, Szlovénia*; jogi kancellár: *Észtország*). Kivétel csupán *Lettország*, melynek 1922 februárjában elfogadott s most újból hatályos alkotmányából teljes egészében hiányzik a alkotmányosság ellenőrzésével kapcsolatos bármilyen rendelkezés, valamint ebből a szempontból *Oroszország*, ahol van ugyan alkotmánybíróság, de nem különül el a bírói hatalomról szóló VII. fejezetben szabályozott más formáktól ("A bírói hatalom az alkotmánybíráskodás, a polgári, a közigazgatási és a büntető bíráskodás útján érvényesül" – alk. 118. cikk 2. bek.).

A legújabb szabályozási tárgyként kell emlitenünk a törvényhozás, a pénzügyek és a külügyek alkotmányi szintű rendezését.

A *törvényhozásról* részletesen szól *Észtország, Lettország és Románia* alaptörvénye. Ez annyiban jelent specialitást, hogy míg más alkotmányok a törvényhozási eljárásról a legfelsőbb képviselői szerveknél, és csak viszonylag nagyvonalúan, a legfontosabb szabályokat érintve szólnak, addig az említettek *több részletszabályt is* tartalmaznak (pl. a törvényhozási tárgyak, egyeztetési eljárás a két ház között, népszavazással történő elfogadás illetve tilalmak, a kihirdetés és hatálybalépés részletei stb.).

A gazdaság alkotmányi szabályozása terén az igazi kérdés valójában nem az, hogy szerepeljenek-e az alaptörvényekben a gazdaság legfontosabb elvei, hanem az, hogy e szabályozás mely területeket és milyen mélységben érintsen. A tervutasításos rendszerrel szemben a magántulajdonra épülő gazdasági-politikai berendezkedés csak viszonylag szűk körű állami beavatkozást tűr el, azaz az alkotmányok a különböző tulajdoni formák jogi megítélés szerinti egyenjogúságán túl csak a *költségvetéssel, a közpénzekkel való gazdálkodással* kapcsolatos legfontosabb rendelkezéseket tartalmazzák ("A pénzügyek és az állami költségvetés" – *Észtország, Litvánia*; "Gazdasági berendezkedés" – *Kis-Jugoszlávia*; "A gazdaság és a közpénzek" – *Románia*; "A Szlovák Köztársaság gazdasága"; "A pénzügyek – Szlovénia"),<sup>6</sup> illetve az ezekhez szorosan tapadó *szervezeti-ellenőrzési formákról* szólnak külön fejezetben (Cseh Nemzeti Bank; Legfelsőbb Ellenőrző Hivatal – *Csehország*; Állami Számvevőszéki Hivatal – *Észtország*; Főszámvevőszék – *Litvánia*; Jugoszláv Nemzeti Bank; Legfelsőbb Ellenőrzési Hivatal – *Szlovákia*).

Az új kelet- és közép-európai alkotmányok a *külügyeket* is szabályozási körükbe vonják ["Külkapcsolatok és külföldi szerződések", "Nemzetvédelem" – *Észtország*; "Nemzetközi jogi kapcsolatok" (Nemzetközi egyezmények; Csatlakozás és kilépés) – *Horvátország*; "Külpolitika és nemzetvédelem" – *Litvánia*].<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Az igazság kedvéért meg kell jegyeznünk, hogy e kérdéskör alaptörvényi szabályozása nem új keletű; már *Franciaország* 1791. évi alkotmányának V. címe "A költségvetésről" szólt, (N.B. az 1918. évi *szovjet* alkotmány V. címe – "Költségvetési jog" – is!). Tartalmaz hasonló jellegű rendelkezéseket *Ausztria* 1920-as (V. fejezet: A számadás és pénzkezelés ellenőrzése), *Belgium* 1931-es (IV. cím: A pénzügyek), *Görögország* 1975-ös (Hatodik fejezet: Adók és pénzügyi igazgatás), a *Német Szövetségi Köztársaság* 1949-es (X. fejezet: Pénzügyek), *Portugália* 1976-os (V. cím: Pénzügyi és adórendszer), *Spanyolország* 1978-as (VII. cím: Gazdaság és pénzügyek), *Törökország* 1982-es (IV. rész: Pénzügyi és gazdasági rendelkezések) alkotmánya is.

<sup>7</sup> Ez a téma is több mint két évszázada szerepel az alaptörvényekben. Legelőször *Franciaország* 1791-es alkotmánya tartalmazta (VI. cím: A francia nép viszonya a külföldi nemzetekhez), de benne van pl. *Franciaország* 1958-as (VI. cím: A nemzetközi szerződések és egyezmények), *Spanyolország* (III. fejezet: Nemzetközi szerződések) alkotmányában is.

Az általunk vizsgált alaptörvények szerkezetét illetően külön fel kell hívni a figyelmet arra, hogy néhány államban (*Észtország, Litvánia, Szlovénia*) az alkotmány végrehajtásáról, alkalmazásáról *külön törvény szól*.

E külön törvények főképpen *átmeneti rendelkezéseket* foglalnak magukban – annak ellenére, hogy *Litvánia és Szlovénia* alkotmányainak szövegei maguk is tartalmazzák átmeneti és záró rendelkezéseket –, s általában arról intézkednek, hogyan gyakorolják a hatalmat az adott államban az új hatalmi szervezet kialakításáig, mennyiben maradnak hatályban a korábbi időszakban megalkotott és az alaptörvény elfogadásakor hatályban lévő jogszabályok stb. "Az *Észt Köztársaság* törvénye az alkotmány alkalmazásáról" azonban még további, említésre méltó előírásokat is tartalmaz. Egyrészt "*értelmező rendelkezések*" szerepelnek benne, olyanok, amelyek másutt esetleg a parlamenti házszabályokban kaphatnak helyet [3. cikk (6) bek.],

"Az Alkotmány szempontjából az alábbi fogalmak értelmezését a következőkben pontosítjuk:

1. az 'igen' szavazatok többsége: a javaslat több pártoló-, mint ellenszavazatot kap;
2. a szavazatok kétharmados többsége: a javaslat legalább kétszer annyi pártoló-, mint ellenszavazatot kap;
3. a szavazatok négyötödös többsége: a javaslat legalább négyszer annyi pártoló-, mint ellenszavazatot kap;
4. a Parlament tagságának többsége: a Parlament tagságának több mint fele 'igennel' szavaz;
5. a Parlament tagságának kétharmados többsége: a Parlament tagságának legalább kétharmada 'igennel' szavaz;
6. a Parlament tagságának háromötödös többsége: a Parlament tagságának legalább háromötöde 'igennel' szavaz"

másrészt pl. az ún. "*átvilágítás*" kérdésében is nagyvonalú határozottsággal, azonnal intézkedik.

6. cikk. (1) 2000. december 31-i határidővel azoknak, akik a felsorolt hivatalok betöltésére jelöltek (ügymint a köztársasági elnök, a Parlament vagy a helyi önkormányzati képviselőtestületek tagjai, valamint a miniszterelnök, miniszter, a Nemzeti Bíróság elnöke és tagjai, bíró, alkotmánybíró, főszámvéző, Észtország Bankjának elnöke, a véderők parancsnoka vagy főparancsnoka, vagy bármely más kormányzati vagy helyi önkormányzati tisztség, melyet választással vagy kinevezéssel töltenek be) írásbeli lelkiismereti esküt kell tenniük, hogy nem szolgáltak – illetve nem voltak ügynökei – Észtországot elfoglalva tartó államok biztonsági szervezeteinek, katonai titkosszolgálatainak vagy elhárításainak, nem vettek részt állampolgárok üldözésében vagy elnyomásában, amely a polgárok politikai meggyőződése, hűtlensége, társadalmi helyzete vagy az Észt Köztársaság Kormányának vagy véderejének szolgálata miatt történt.

(2) Ha a bíróság úgy határoz, hogy az esküvel megerősített információ hamis, a jelölt lekerül a jelöltlistáról vagy mandátuma érvénytelen, vagy a jelöltet nem nevezik ki a jelen cikk (1) bekezdésében felsorolt hivatalra, vagy az illető személyt elbocsátják hivatalából.

7. cikk. (1) Azok, akik meg kívánnak maradni a 6. cikk (1) bekezdésében megjelölt hivatalukban, melybe a Parlament összehívása előtt kerültek, az írott lelkiismereti esküt a Parlament összehívásától számított 30 napon belül le kell tenniük. Ha valaki nem hajlandó az esküt letenni, vagy bíróság megállapítja, hogy az eskü által megerősített információ hamis, azt a személyt hivatalából elbocsátják.

(2) Az eskü letételére vonatkozó szabályokat a Legfelsőbb Tanács állapítja meg a Parlament és a köztársasági elnök választásának kitűzése előtt.

Végül ehelyütt kell megemlítenünk *Csehországot*, amelynek alaptörvényéhez ugyancsak kapcsolódik egy külön törvény ("A Cseh Köztársaság alkotmányos rendjének része az «Alapvető jogok és szabadságok alkotmánylevele»" – alk. 3. cikk). A jogok katalógusa és garancia-rendszere tehát nem épül be az alkotmány szerkezetébe, hanem az alapvető rendelkezések között történik a külön törvényre utalás.

## 2. Az alkotmányozó hatalom problémája

Azzal, hogy a XIII. század folyamán fokozatosan megkülönböztetik a királyi jogoknak azokat az elemeit, amelyek nem a király magántulajdonának igazgatásával függenek össze, hanem az államhatalom (impérium) birtoklásából folynak; azzal, hogy bő hét évszázaddal ezelőtt Aquinói Szent Tamás (1225-1274) kifejtette véleményét az emberek által alkotott törvények és a természetjog viszonyáról, mely szerint a természetjog egyértelműen az ember által alkotott közönséges törvények fölött áll, s ha a kettő között ellentét van, akkor a közönséges alattvalónak is és a bírónak is félre kell tennie az ember által alkotott törvényt és a természetjogot kell alkalmaznia; a reformáció, főképpen Kálvin nyomán megjelentek az alkotmánygondolat kezdetei,<sup>8</sup> elkezdődött az a folyamat, amelynek eredményeként a közönséges törvényektől elkülönült egy különleges, a hatalom gyakorlására (korlátozására) vonatkozó normacsoport. Ennek egyenes folyományaként merült föl tudományban az a kérdés, hogy van-e speciális jogosultja e normák megalkotásának, azaz elkülönül-e e különleges normák alkotója a közönséges törvényhozás szerveitől. A történeti fejlődés illetve a közjogtudomány erre egyértelmű igennel válaszolt, tehát *különbséget tett az "alkotmányozó" és a "törvényhozó" hatalom között.*

Az alkotmányok több mint 200 esztendőös fejlődése az *alkotmány elfogadására* illetve *módosítására a különleges eljárások nagy számú változatát* alakította ki. E változatok jelentős része annyira a jogrendszer formai oldalainak területén mozog, hogy nagyon gyakran csak igen lazán kapcsolódik az érdekelt ország társadalmi viszonyaiban gyökerező adottságokhoz. E különleges előírások alapján az *alkotmány elfogadására jogosult lehet*: 1. a választópolgárok összessége népszavazással (alkotmányozó referendum); 2. külön erre a célra összehívott *alkotmányozó gyűlés*; 3. a *közönséges törvények elfogadására jogosult szervek különleges, a közönséges törvényekre megszabott eljárástól eltérő kööttségek mellett. Alternatív megoldások is lehetségesek.*<sup>9</sup> – E történetileg kialakult (NB. az alkotmányozás *alanya* szerinti megkülönböztetésre épülő) fő sémák mindegyikére találunk példát a közelmúlt kelet-közép-európai alkotmányozásában. Népszavazással fogadták el az alaptörvényt Észtországban, Litvániában, Oroszországban; alkotmányozó gyűlés döntött róla Bulgáriában; a törvényhozásra jogosult parlament szavazta meg az alkotmányt Csehországban, Horvátországban, Kis-Jugoszláviában, Lengyelországban, Szlovákiában, Szlovéniában. Inkább az "alternatív megoldások" kategóriájába sorolandó Románia esete, ott ugyanis az alaptörvény szövegét az Alkotmányozó Gyűlés fogadta el, ezt követően bocsátották népszavazásra e döntés "jóváhagyása" céljából.

A legújabb alkotmányozási folyamatokkal kapcsolatban is felmerült a jogirodalomban az *"alkotmányozó hatalom"* kérdése, az, hogy ki jogosult elfogadni az alaptörvényeket. "Az alkotmányozás során alapkérdésnek számít az alkotmányozás időpontján túlmenően az *alkotmányozás alanya* is. A vizsgált államokban az alkotmányokat általában a parlamentek fogadták el, ezért is parlamenti alkotmányozásnak hívjuk a Közép- és Kelet-Európában végbement alkotmányozási folyamatot. Egyedül Bulgáriában és Romániában hoztak létre olyan szervezetet, amelyet

<sup>8</sup> Kovács István: Magyar alkotmányjog I. JATE Kiadó, Szeged, 1990. 26. s köv. p.

<sup>9</sup> Vö. Kovács István: Magyar alkotmányjog I., JATE Kiadó, Szeged, 1990. 255. p. – Bár az idézett elemzés az alkotmányok elfogadására illetve módosítására vonatkozó *eljárást* említ, nem kétséges, hogy a különbségtétel az alkotmányozás *alanya* szerint ("alkotmány elfogadására jogosult lehet") történt.

Alkotmányozó Nemzetgyűlésnek lehet tekinteni. Bulgáriában a Nagy Nemzetgyűlést az alkotmány elfogadása céljából állították fel, azzal, hogy az alkotmány elfogadásáig a parlament egyéb funkcióit is a Nagy Nemzetgyűlés látja el. A Nagy Nemzetgyűlés az alkotmány elfogadását követően feloszlatta magát, és 1991 októberében új választások alapján megválasztották a rendes Nemzetgyűlést. Romániában 1990. július 11-én hozták létre az Alkotmányozó Gyűlést, a szabad választásokon megválasztott két kamara együttesen alkotta az Alkotmányozó Gyűlést.<sup>10</sup>

"Mára már az alkotmányozó hatalom létezése általánossá vált, azaz az alaptörvény elfogadásáról más dönt, mint aki vagy amely a rendes törvényeket elfogadja."<sup>11</sup> El kell fogadnunk Sári János megállapítását, még akkor is, ha ezt a tényleges alkotmányozási gyakorlat nem "névértékben" alkalmazta, hanem – mint Kelet-Közép-Európa legutóbbi alkotmányainak elfogadására felhozott előbbi példák is bizonyítják –, több esetben az alkotmányozó és a rendes törvények meghozatalára jogosított szerv ugyanaz volt. Nos, akkor a gyakorlat fittyet hány mindenfajta elméleti megfontolásra, nem tesz különbséget alkotmányozás és a közönséges törvényhozás között?

Ennek kapcsán fel kell hívnunk a figyelmet egy olyan tendenciára, amely bizonyos, legalapvetőbb alkotmányos kérdésekben történő döntést nem csupán eljárásjogi szempontból (pl. speciális, minősített többség) választ el a rendes törvények meghozatalától, hanem *expressis verbis* kiemeli még az alkotmány módosítására egyébként jogosított szerv hatásköréből is. Ez a megoldás az 1958-as francia alkotmányból közsímet ["89. cikk. (4) bek.: Alkotmány módosítására irányuló eljárás nem indítható és nem folytatható le, ha az a területi sérthetatlenség ellen irányul. (5) bek.: A köztársasági államforma nem képezheti módosítás tárgyát."], Kelet-Közép-Európa alaptörvényeiben azonban jóval szélesebb körben jelennek meg ezek a "tilalmak". Álljon itt néhány példa ezekből.

*Bulgária:*

153. cikk. A Népgyűlés módosíthatja és kiegészítheti az Alkotmány valamennyi rendelkezését, azok kivételével, amelyek a Nagy Népgyűlés hatáskörébe tartoznak.

158. cikk. A Nagy Népgyűlés

1. új Alkotmányt fogad el;
2. dönt a Bolgár Köztársaság területének módosításáról és ratifikálja az ilyen módosítást előíró nemzetközi szerződéseket;
3. dönt az államfelépítés és az államigazgatás formájának megváltoztatásáról;
4. dönt az Alkotmány 5. cikk (2) és (4) bekezdésének, valamint az 57. cikke (1) és (3) bekezdésének megváltoztatásáról;
5. dönt az Alkotmány kilencedik fejezetének módosításáról és kiegészítéséről.

*Csehország:*

9. cikk. (1) Az Alkotmányt csak alkotmányos törvénnyel lehet kiegészíteni vagy megváltoztatni.
- (2) A demokratikus jogállam lényeges kellékeinek megváltoztatása nem megengedhető.
- (3) Jogi normák értelmezésével nem lehet jogszerűvé tenni a demokratikus állam alapjainak eltávolítását vagy veszélyeztetését.

<sup>10</sup> Ifj. Trócsányi László: Alkotmányozás és rendszerváltás Közép- és Kelet-Európában. Jogtudományi Közlöny, 1995. augusztus. 387. p. Ugyanő más helyen is foglalkozik e kérdéssel, lásd Az alkotmányozás elvi kérdései c. tanulmányát az Acta Jur. et Pol. Szeged, Tom. XLVII., 167–185. p., ezen belül különösen 176–179. p. Az alkotmányozó hatalom problémájának történeti megjelenéséről és fejlődéséről l. részletesen Kovács István. Magyar alkotmányjog I. JATE Kiadó, Szeged, 1990. 271. s. köv. p.

<sup>11</sup> Sári János: Alkotmányozó hatalom és a hatalommegosztás. Magyar Jog 1991. 10. sz. 579. p.



*Észtország:*

162. cikk. Az I. fejezet "Általános rendelkezések", valamint a XV. fejezet "Az Alkotmány módosításai" csak népszavazással módosíthatók.

*Horvátország:*

2. cikk. ...

A Horvát Köztársaság Parlamentje (Szábor) és a horvát nép közvetlenül, önállóan, az Alkotmánnyal és a törvénnyel összhangban dönt:

- a Horvát Köztársaság gazdasági, jogi és politikai berendezkedéséről,
- természeti és kulturális javak megőrzéséről és azok felhasználásáról,
- a más államokkal való szövetségekbe tömörülésről.

*Lettország:*

77. Ha a Saeima az Alkotmány első, második, harmadik vagy hatodik cikkelyét módosítja, akkor eme módosítások törvényerőre emelkedéséhez referendum kiírása szükséges.

*Litvánia:*

9. cikk. (1) A népet és az államot érintő legfontosabb kérdésekben referendumnak kell döntenie.

148. cikk. (1) Az Alkotmány I. cikkének rendelkezését, mely szerint a Litván Állam független demokratikus köztársaság, csak referendum módosíthatja, melyen a módosítás érvényességéhez a litván szavazók legalább háromnegyedes többségére van szükség.

(2) Az I. fejezet (A Litván Állam) és a XIV. fejezet (Az Alkotmány módosítása) rendelkezéseit csak referendum módosíthatja.

*Oroszország:*

135. cikk. (1) Az Orosz Köztársaság Alkotmányának I. II. és IX. fejezetében foglalt rendelkezéseket a Szövetségi Gyűlés nem vizsgálhatja felül.

(2) Ha az Orosz Föderáció Alkotmányának I. II. és IX. fejezetében foglalt rendelkezések felülvizsgálatára vonatkozó javaslatot a Szövetségi Tanács összes tagjának és az Állami Duma összes képviselőjének háromötöde támogatja, akkor a szövetségi alkotmány(erejű) törvénynek megfelelően össze kell hívni az Alkotmányozó Gyűlést.

*Románia:*

148. § (A felülvizsgálás korlátai)

(1) Nem képezhetik felülvizsgálás tárgyát a jelen Alkotmánynak a román állam nemzeti, független, egységes és oszthatatlan jellegére, a köztársasági kormányformára, a terület integritására, az igazságszolgáltatás függetlenségére, a politikai pluralizmusra és a hivatalos nyelvre vonatkozó rendelkezései.

(2) Ügyszinten semmiféle felülvizsgálás nem hajtható végre, ha az eredménye az állampolgárok alapvető jogainak és szabadságjogainak vagy ezek garanciáinak a megszüntetése.

Az iménti példákban kirajzolódik az alapvető alkotmányos intézményeknek egy olyan köre, amelyek *nem változtathatók meg az alkotmánymódosítás szokásos rendjében*. Ezekben az ügyekben szervezetileg is elkülönül valamiféle "abszolút", "elsődleges" alkotmányozó hatalom az alkotmány módosítására jogosítottól, általában a parlamenttől. Ezekben az ügyekben a döntést kizárólag népszavazás (referendum), vagy pedig az e célra választott alkotmányozó gyűlés (Nagy Népgyűlés, Alkotmányozó Gyűlés) hozhat, az alkotmányozás körébe tartozó egyéb kérdések ezekhez képest "másodlagosnak" tekinthetők, hiszen azokat a törvényhozó parlament – még ha speciális eljárás keretében is, de – módosíthatja.

Az nem lehet kétséges, hogy ez az "abszolút" alkotmányozó hatalom a népet illeti – népszavazás formájában. Ehhez képest az alkotmányozó gyűlés hatásköre természetesen lehet általános, mindenre kiterjedő, ha erre a választóktól ilyen felhatalmazást kapott, de lehet korlátozott is; azaz a felhozott példákban szereplő alapkérdésekben csak akkor dönthet, ha erre kifejezett, konkrét felhatalmazása van. Ez egyértelműen Bulgária alaptörvényében szerepel: "162. cikk. (1) A Nagy Népgyűlés az Alkotmány csak azon kérdéseiben dönt, amelyek eldöntése céljából választották meg.

(3) A Nagy Népgyűlés megbízatása megszűnik, miután az végérvényesen nyilatkozott azokban a kérdésekben, amelyek céljából megválasztották."

Az alkotmánymódosításból kiemelt, "*abszolút*" tárgyak köre *taxatív*e nemigen határozható meg. Hasonlóan az alapvető jogok katalógusához, itt sem állíthatók fel egzakt ismérvek, amelyek alapján megállapíthatók lennének az alkotmánymódosítás "határai", hanem abból kell kiindulni, amit az alaptörvények ilyenként rögzítenek. Az idézett alkotmányi rendelkezésekből ezek pontosan kiolvashatók, finomabb elemzésére ezúttal nem térünk ki.

Az "alkotmányozó hatalommal" összefüggésben igen fontos problémák főképpen a szocialista *föderációk felbomlása* körül jelentkeztek. Ezért, bár az "alkotmányozó hatalom" terminus technicust általában *pozitív tartalommal*, az alkotmány elfogadásával kapcsolatban szokták használni, nem lehet kétséges, hogy ez a kérdés *negatív értelemben* is fölmerülhet, nevezetesen úgy, hogy *ki jogosult hatályon kívül helyezni egy alkotmányt*, kimondani egy ténylegesen létező alkotmányos berendezkedés megszűnését. Egy *föderatív* állam szétválása esetén ugyanis elkülönül egymástól a *föderáció* alkotmányának hatályon kívül helyezési aktusa – azaz a létező állam megszűnésének kimondása –, valamint az annak területén létrejövő szuverén államok új alkotmányos berendezkedésének megállapítása (ez utóbbira nyilvánvalóan az "utódállamok" már maguk jogosultak).

Csehszlovákiában a rendszerváltás egyik meghatározó eleme a *föderációt* alkotó államok formális szétválása volt.<sup>12</sup> Ez a kérdés, tehát a csehek és a szlovákok közötti viszonyok helyzete állandóan napirenden volt, s megnyugtató elrendezéséhez az 1992 júniusi parlamenti választások adták meg a végső lökést. Ekkor ugyanis olyan eredmények születtek, amelyek azt mutatták, hogy az egyes tagköztársaságokban hatalomra jutott politikai erőknak a tényleges érdekei annyira szemben állnak egymással, hogy a *föderáció* további fenntartása gyakorlatilag lehetetlenné vált. Csehszlovákia felosztásának gondolata azonban a közvéleményben erős ellenállással találkozott, s nyilvánvaló lett, hogy az állampolgárok a szétválást csak akkor fogadják el, ha arról maguk is – népszavazás útján – véleményt nyilváníthatnak.

A szétválást legradikálisabban sürgetőket is fékeztek azok a példák, amelyek a szocialista *föderációk* addigi széthullásával kapcsolatban jelentek meg napjaink Európájában. Igen fontos szempont volt, hogy elkerüljék a Jugoszlávia és a Szovjetunió megszűnésével együjtjáró hazai és nemzetközi politikai zavarok, sőt fegyveres konfliktusok csehszlovákiai megismétlődését. Elfogadható, alkotmányos megoldásokat kellett tehát keresni. Ezek sorába tartozott az, hogy megkezdődött a *hatásköri decentralizáció*, azaz a *föderatív* állam hatáskörébe tartozó jogosítványok folyamatos "elosztása" a tagállamok között, de hogy a szétesés okozta hatások élet tompítsák, párhuzamosan a kialakítandó Cseh és Szlovák Köztársaság közötti nemzetközi szerződések tervezeteit is kidolgozták, amelyek az új, szuverén államok "jósomszédi, baráti és együjtműködési" viszonyairól szóltak illetve egyéb kapcsolataikat is rendezni lettek volna hivatottak.

Csehszlovákia *de facto* megkezdődött szétválása gyakorlatilag visszafordíthatatlanná vált, ám ennek konzekvenciáit *de iure* is le kellett vonni. Ez történt 1992. november 13-án, amikor a parlament alkotmányerejű törvényt fogadott el

---

<sup>12</sup> A rendszerváltás alkotmányjogi előkészítését számos, a közjogi berendezkedést érintő törvény elfogadása jelentette 1989 és 1992 között. Ilyen volt pl. az Emberi jogok és szabadságok chartája, a politikai pártokról szóló törvény, a Cseh és Szlovák Köztársaság Alkotmánybíróságáról szóló alkotmánytörvény.

A Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság javainak a Cseh Köztársaság és a Szlovák Köztársaság közötti megosztásáról és ezeknek a javaknak a Cseh Köztársaság és a Szlovák Köztársaság számára való átadásáról, valamint 1992. november 25-én a Csehszlovákia megszűnéséről szóló alkotmányerejű törvénnyel.

Itt merült tehát föl *elvileg a negatív alkotmányozó hatalom kérdése*. Ami alkotmányjogi szempontból lényeges, és főképpen témánk, az alkotmányozó hatalommal kapcsolatban különösen fontos, az az, hogy a *parlament formálisan ténylegesen nem volt jogosult ennek a döntésnek a meghozatalára*. A képviselők ugyanis az 1992 júniusi választásokon nem kaptak felhatalmazást a szavazóktól a föderáció megszűnésének kimondására, minthogy a választásokon induló pártok programjában ez nem szerepelt. Az persze kézenfekvő lett volna, hogy a szétválásról népszavazás döntsön, ez felelt volna meg egyébként a hatályos alkotmánynak is, ám ekkorra a föderáció megszűnése olyan előrehaladott stádiumban volt, hogy semmiképpen sem lehetett népszavazásra bocsátani: az államszövetség ugyanis a megszűnést ellenző szavazatok esetleges többsége esetén sem lett volna fenntartható.<sup>13</sup>

Csehszlovákia helyzete 1992. október 1-e és 1992. december 31-e között alkotmányjogi szempontból ritkaságszámba ment; a két alany e téren más-más kiindulási helyzetben volt. A Szlovák Köztársaság alkotmánya már 1992. október 1-jén hatályba lépett. Tartalma szerint nem szövetségi, tehát független állam alkotmánya volt. Így tehát a helyzet rendkívüli, alkotmányjogi szempontból ellentmondásos volt, amelyben a csehszlovák államszövetség *de iure* még létezett, az 1992 szeptemberében kihirdetett szlovák alkotmány azonban *de facto* kimondta Szlovákia függetlenségét. Ebben az időszakban a két, a szövetségi és a szlovák alkotmányos rendszer közötti ellentmondás, mert mindkettő elsőbbségre törekedett, valósággá vált. Érdemét tekintve, ez *kettős alkotmányos hatalmi helyzetet* jelentett. A cseh alkotmányt, mint az új és független cseh állam alkotmányát, 1992. december 16-án fogadták el, és 1993. január 1-jén lépett hatályba, tehát Csehszlovákia szétválása után.

A Csehszlovákia szétválásáról szóló alkotmányerejű törvény kimondta, hogy Csehszlovákia, ide értve az ott működő szerveket, a hadsereget, az állambiztonsági és az állami szervezeteket, 1992. december 31-én megszűnik létezni. A különleges az volt ennek a törvénynek a tartalmában, hogy bizonyos kötelezettségeket írt elő az utódállamok számára, a szövetségi parlament képviselőinek a két köztársaság parlamentjeibe való tervezett átadásáról, vagy a Csehszlovákia utódjába lépő alanyok számára a nemzeti jelképek használatának megtiltásáról. Ezeknek a rendelkezéseknek a teljesítése már a szövetség szétválasztására vonatkozó jóváhagyási eljárás során is kérdéses volt, amit az a tény is tanúsít, hogy a Cseh Köztársaság hamarosan kisajátította a volt Csehszlovákia nemzeti zászlóját.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Az más dolog, hogy a viharosan gyors politikai változások lendülete elsöpörte az elméleti aggályokat, s az elméleti kérdésekre határozott gyakorlati válaszokat adott.

<sup>14</sup> Vö.: Karel Klíma: *Faits historiques en relation avec la naissance de la République tchèque*. In: *System transformation and constitutional developments in Central and Eastern Europe/Changement de régime politique et le développement de la constitution en Europe Centrale et Orientale*. International Conference/Conférence internationale. Hungary/Hongrie, Kecskemét, June 15-17, 1995. (Edited by Károly Tóth). Published by Károli Gáspár Reformed University Kecskemét and József Attila University Faculty of Law Szeged. Kecskemét-Szeged 1995. (a továbbiakban: *System/Changement*) 207. s köv. p. – A tanulmányt magyar nyelven lásd Karel Klíma: *Az alkotmányfejlődés és gyakorlati tapasztalatai a Cseh Köztársaságban*. In: *Alkotmány és jogtudomány. Tanulmányok. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae*.

Hasonlóan problematikus a másik volt szocialista föderáció esetén a legitimitás illetve az alkotmányozó hatalom kérdése, mert *rendezettlen* körülmények között történt a régi Jugoszlávia felbomlása is. Szlovénia és Horvátország bejelentette önállóságát, majd Macedónia és Bosznia-Hercegovina is ezt az utat választotta. Csak Szlovéniának és Horvátországnak sikerült a tagállamiságot teljes államisággá kiépítenie, Macedóniában a fejlődés vonatottan halad előre, Bosznia-Hercegovinában polgárháború tört ki. Szerbia és Montenegro kettős alkotmányjogi folytonosságot hirdetett meg. Tagállami identitásuk egyértelmű, ugyanakkor törekszenek arra is, hogy Kis-Jugoszlávia szövetségi államiságának folytonosságát is megőrizték.<sup>15</sup>

Szerbia új politikai rendszerét és alkotmányos rendjét az 1990. évi szeptember 28-i Alkotmány intézményesítette. A Szerb Köztársaságnak ezt az Alkotmányát (az 1989. év vége felé) a tisztán egypártrendszer és a Kommunista Liga teljhatalmának feltételei között megtartott választásokon megválasztott Szocialista Köztársasági Gyűlés fogadta el. Így a Gyűlés egyetlen párt alkotta. Következésképpen, a választások nem adhattak legitimitást sem a Köztársasági Gyűlésnek, sem a rendszernek általában és emiatt magának az Alkotmánynak az elfogadása sem lehetett legitim.

Tehát a Szerb Szocialista Párt politikai monopóliumának feltételei között – mely pártta a Szerb Kommunista Liga formálisan átalakult – valamint az ellenzéki politikai pártok heves ellenállásának közepette – mely pártok időközben megalakultak – megfogalmazott és elfogadott Alkotmány elkerülhetetlenül a Szerb Szocialista Párt érdekeinek kifejezője volt.

A gyakorlat nyelvére áttétve, az Alkotmány két különböző tendenciát próbált érvényesíteni. Először azt, hogy ennek a pártnak a hatalmát tartsa fenn, másodszor pedig, hogy tisztán és kizárólag formálisan megszüntesse a korábbi, kommunista rendszer múltjából, vagyis a párt saját múltjából visszamaradt, végzetes örökséget.

Mindez óriási ellentmondásokat okozott az Alkotmány szövegében, valamint magában az alkotmányos rendszerben. A demokratikus országokra jellemző elvek és intézmények, és az olyan elvek és intézmények egymás melletti létezéséről van szó, amelyek nem demokratikusak, vagyis amelyek a kommunista uralom időszakának monista, tekintélyuralmi rendszerének sajátjai (pl. a köztársasági elnök személyes hatalma, olyan rendelkezések, amelyekkel gyakran felrúgják az emberi jogokról és szabadságokról szóló törvényeket, a társadalmi tulajdon, a munkás-irányítás a társadalmi tulajdonban lévő vállalatoknál stb.).

Mellesleg megjegyezve, ez az Alkotmány ellentétes volt az akkor hatályos Szövetségi Alkotmánnyal, de nincs összhangban Jugoszlávia érvényes Alkotmányával sem. A Szövetségi Alkotmánybíróság erre nem reagált, és mind a mai napig nem indított eljárást az Alkotmánynak a felülvizsgálata iránt.

Paradoxonnak hangzik, de az új Jugoszlávia Alkotmánya már kihirdetésekor jogilag semmis volt. Semmisségének három oka van, először: az alkotmánymódosítási eljárásban elkövetett szabálytalanságok súlyosak voltak; másodszor: az a szerv, amely elfogadta és kihirdette az új Alkotmányt (a régi Nemzetgyűlés Szövetségi Tanácsa) nem volt sem törvényes, sem legitim abban az időpontban ennek az aktusnak a megvalósítására; harmadszor: sem Szerbia (1990. évi), sem Montenegro Alkotmánya

---

Acta Juridica et Politica, Tomus XLVII. Fasciculus I–18. Szeged, 1996. (a továbbiakban: *Alkotmány és jogtudomány*) 232. s köv. p.

<sup>15</sup> Vö. Ifj. Trócsányi László: Alkotmányozás és rendszerváltás... i.m. 386. p.

semmiféle lehetőséget sem tartalmazott Szerbiának (Montenegronak) más állammal való egyesülésére vonatkozóan.<sup>16</sup>

## KÁROLY TÓTH

### PROBLEMS OF STRUCTURE AND CONSTITUENT POWER IN THE NEW CONSTITUTIONS OF EASTERN AND CENTRAL EUROPE

(Summary)

In the first part of this study author analyses the structure of the new constitutions of Eastern and Central Europe. He states, that preambulums say nothing of the internal state and social basic values (e.g. rule of law, democracy, development of culture and economy), but include external-international categories (independence, the rights of peoples to self-determination, freedom etc.).

The general provisions include sovereignty, direct and indirect forms of democracy, insignia etc., after them fundamental rights and freedoms are found.

New objects have appeared in the analysed constitutions: control of constitutionality, legislative process, finances and foreign affaires.

The second part is about constituent power. Author states, that in constitutions there are some "absolute" objects for constitution-making which can be not amended by Parliaments (although Parliaments generally have right to amend constitutions) so in this field alone the people is the constituent power. He raises the question of "negative" constitution-making, namely: who has right to repeal a valid constitution, because this problem was very important one especially in Czechoslovakia and Yugoslavia.

---

<sup>16</sup> Pavle Nolić: La République Federative Yugoslavie et ses Etats-membres (L'essai de l'issue du monde communiste). In: *System/Changement*, 259. s. köv. p. A tanulmányt magyar nyelven lásd Pavle Nolić : A Jugoszláv Szövetségi Köztársaság és tagállamai (Tanulmány a kommunista világ végéről). In: *Alkotmány és jogtudomány*, 245. s. köv. p – Bár a föderáció egyéb problémái kívül esnek vizsgálódási körünkön, mégis föl kell figyelniünk egy ezzel kapcsolatos megjegyzésre. Az új jugoszláv föderáció csak két tagból áll (a Szerb Köztársaság és Montenegró), melyek közül az egyik jelentősen különbözik a másiktól nagyságban, a lakosok számában és gazdasági erejében. Ezért a jelenlegi föderáció alkotmányos modellje tartalmaz olyan elemeket, amelyek a föderációs állam alapelvét ássák alá: a föderáció állampolgárainak egyenlőségét és a föderáció tagállamainak egyenlőségét. Legújabbban vannak olyan vélemények Jugoszláviában, hogy alkotmányos szempontból a "kéttagú föderációk" sehol sem váltak be a világon (például Pakisztán és Csehszlovákia bebizonyították, hogy egy ilyen államforma számára nincsenek meg a túlélési feltételek). Nagyon nehéz a kéttagú föderációknak elkerülni a "rivalizálás" veszélyét, a dominancia iránti versenyt. Az ilyen államok terheltek a bizalmatlansággal és a másik felülkerekedésétől való állandó félelemmel, de a történelmi gyakorlat, noha bármilyen rövid, megmutatta hogy ez a megoldás nem lehet stabil. Az új Jugoszlávia példája megerősíti a fent elmondottakat. Vö. Agnes Kartag-Odri: The alliance between history and constitution. (The example of Yugoslavia). In: *System/Changement*, 256. p. ill. 185. l. A tanulmányt magyar nyelven lásd Agnes Kartag-Odri: "A történelem és az alkotmány szoros kapcsolata (Jugoszlávia példája)". In: *Alkotmány és jogtudomány* 227. s. köv. p.



## A magyar agrárjog kialakulásáról és tárgyáról\*

A tanulmány *bevezetőjében* mindenekelőtt arra a joggal feltételezhető kérdésre kell választ adnunk, hogy nem korai-e még a címben jelzett témakör illetően való tárgyalása, hiszen a jogi szakirodalomban eddig megjelent alapvető művek óvakodtak egy helyzetelemzéstől, illetve pontosabban fogalmazva, a megszületésük idején még zajló folyamat részletes értékelésétől.

*Novotni* Zoltán "A magyar agrárjog fejlődésének vázlata" címmel jelentette meg munkáját; *Prugberger* Tamás "Adalékok..."-at nyújtott"...az agrárjog jogrendszerbeli elhelyezéséhez"; *Süveges* Márta az általa szerkesztett "Előadások az agrárjog köréből" c. egyetemi jegyzet "Bevezetés" címszáva alatt megjegyezte, hogy "... az agrárjog nem olyan kimunkált, kiforrott diszciplína, mint a az egyéb tételes jogi tárgyak". Végezetül *Veres* József is "csak" "Egy lehetséges agrárjogi koncepció vázlata"-t választotta tanulmánya címéül.<sup>1</sup> (Kiemelések tőlem – T.L.)

A fentiekben nyilván nem a kiváló agrárjogászok bátorságát vagy határozottságát kívánjuk kétségbe vonni, hanem éppen az ő munkáikkal is szeretnénk bizonyítani, hogy a magyar agrárjog tudománya eddig milyen komoly súllyal foglalkozott a kialakulás kérdésével. Ez a tény, valamint az 1993 óta eltelt időszak tudományos kutatómunkája, az agrárjogalkotás felgyorsulása bátorít fel bennünket arra, hogy 1996-ban már konkrétabban foglalkozzunk a kialakulás jelenlegi stádiumával és az egyes jogterületek (jogtudomány – jogalkotás – jogi oktatás) tárgyával. Tudatában vagyunk annak, hogy ez a három jogterület a már kiforrott jogágnál megbonthatatlan egységben létezik, ugyanakkor az a véleményünk, hogy az agrárjog kialakulásával és tárgyával összefüggésben súlyponteltolódások jöttek létre, amelyre a következőkben szeretnénk rámutatni. Ehhez viszont csak az egyes jogterületek relatív szétválasztása ad lehetőséget.

---

\* E tanulmány az OTKA támogatásával készült. A kutatási téma címe: Egy új föld- és agrárjogi koncepció kialakításának (kialakulásának) lehetőségei Magyarországon. Témavezető: Tóth Lajos. A téma száma: 276/95040.

<sup>1</sup> Ld. bővebben: *Novotni* Zoltán: A magyar agrárjog fejlődésének vázlata, Magyar Közigazgatás. 1991. 3. sz.; *Prugberger* Tamás: Adalékok az agrárjog jogrendszerbeli elhelyezéséhez, Jogtudományi Közlöny, 1990. 5. sz.; *Süveges* Márta (szerk.): Előadások az agrárjog köréből (kézirat) Tankönyvkiadó, Bp., 1992. 9. p.; *Veres* József: Egy lehetséges agrárjogi koncepció vázlata, Acta Juridica et Politica Tomus XLIII. 519-527. p. Szeged, 1993.

## Az agrárjognak mint stúdiumnak a helyzete

Az ún. "szocialista jogrendszer" egyik legvitatottabb területe a *mezőgazdasági jog* volt, amely két önálló jogágat, a földjogot és a mezőgazdasági termelőszövetkezeti jogot fogta egybe. Sui generis mezőgazdasági jog – amelynek szinonim megfelelője az agrárjog – tehát sohasem létezett. Mivel a mezőgazdasági jog csak a jogásképzés egyik tantárgyának elnevezésére szolgált, nem ez állt a viták kereszttüzében, hanem a mögötte álló, már említett két jogág.

Kronológiai sorrendben elsőként a mezőgazdasági termelőszövetkezeti jogot, illetve egyes elméleti szövetkezeti jogászok szerint a már ezt is magában *foglaló egységes (általános) szövetkezeti jogot* – mint jogágot – érte támadás.

1971-ben Világhy Miklós a PTK felülvizsgálatának során arra a következtetésre jutott, "... hogy az ún. szövetkezeti törvény (Az 1971. évi III. tv. – a Szerző) nem más, mint a Polgári Törvénykönyv egyik novellája."<sup>2</sup>

A szövetkezeti jog önálló jogágisága – kontra polgári jog elméleti vita eredménye nem a szövetkezeti joganyag utóbbiba való beolvadásához vezetett, hanem az egységes (szerintem találóbban: általános) szövetkezeti jog elméleti megerősödéséhez. Olyannyira, hogy amikor 1976-ban a JATE ÁJTK Mezőgazdasági és Munkajogi Tanszéke "25 éves a Mezőgazdasági Jog oktatása a tudományegyetemen" címmel Emlékülést rendezett Szegeden, maguk a főreferátumokat tartó vezető oktatók (Seres Imre és Veres József professzorok) sürgették az "*Összehasonlító magyar szövetkezeti jog*" c. stúdium kimunkálását és oktatásának bevezetését. (Az összehasonlító elnevezés az egyes magyar szövetkezeti ágazatok összehasonlító bemutatását jelentette volna.)<sup>3</sup> Tették ezt annak tudatában, hogy egy ilyen tantárgy bevezetése előbb-utóbb a Mezőgazdasági jog felbomlásztását fogja jelenteni.

Óraszám hiányában az összehasonlító szövetkezeti jog csak arra adott lehetőséget, hogy a legkifejlettebb szabályozáshoz, a mezőgazdasági termelőszövetkezeti joghoz viszonyítva kerüljenek bemutatásra az egyéb szövetkezeti ágazatok joganyagai is. A szegedi tanszék érdeme, hogy már az 1980-as évek második felétől – minisztériumi engedéllyel – kísérleti jelleggel, de önálló óraszámban Szegeden tanrendi elfogadást kapott a *Szövetkezeti jog*. A sikeres kísérlet oda vezetett, hogy Szövetkezeti jog címmel a művelődésügyi miniszter egységes egyetemi tankönyv kiadását rendelte el. Az 1988-ban megjelent tankönyv előszavában már teljes joggal állapíthatta meg: "A szövetkezeti jog hazánkban ma már nemcsak elmélet, de jelentős jogág is."<sup>4</sup>

Ez a megállapítás egyben a Mezőgazdasági jog halálos ítéletét is jelentette, amelyben az a szép, hogy 1953-ban politikai döntéssel született meg, de megszűnését már a stúdium oktatói, a szövetkezeti jog kiváló művelői deklarálhatták. Ezzel egyidejűleg azt is hangsúlyoznunk kell – amelynek az ellenkezőjével elsősorban agrárpolitikusok körében találkozhatunk –, hogy a mezőgazdasági jog, mint stúdium megszűnése nem a rendszerváltáshoz kapcsolódik. Amint az az eddigiekből egyértelműen kiderül, a mezőgazdasági termelőszövetkezeti jog – amelyet sokan a szovjet kolhozjog magyar megfelelőjének tartottak – belső evolúciójának, a jogág és a

<sup>2</sup> Világhy Miklós: Közbeszólás a polgári jogról, Jogtudományi Közlöny, 1971. évi 12. sz. 567. p.

<sup>3</sup> 25 éves a Mezőgazdasági jog oktatása a tudományegyetemen, Emlékülés, Szeged, 1976. március 29–30., a Szegedi JATE ÁJTK Mezőgazdasági és Munkajogi Tanszéke Kiadványai. 1. kötet, 52. p. és 78. p.

<sup>4</sup> Szövetkezeti jog, szerk.: Dr. Domé Györgyné – Dr. Veres József, Tankönyvkiadó Bp., 1988, 13. p.



tudományág kiváló művelőinek köszönhető a Mezőgazdasági jog megszűnése. Ezt azért kell hangsúlyoznunk, mert az *agrárjog kialakulásának kezdetén* találkozhatunk olyan nézetekkel, amelyek szerint az új agrárjog kialakítása nem más, mint a rendszerváltással összefüggő "névcseré". Tehát nemcsak tartalmi kontinuitás nincs e két jogterület között, hanem időbelileg sem esik egybe egyik megszűnése és a másik keletkezése.

Más a helyzet a mezőgazdasági jog másik alkotóeleménél, a *földjognál*. A földjog önálló jogágiságát, önálló tudományágként való elismertségét – 1953 óta a rendszerváltásig – senki sem vitatta. Ebből következett, hogy az 1980-as évek második felétől – a mezőgazdasági jognak mint diszciplinának a megszűnésétől – a *földjog önálló* jogágon alapuló *stúdiummá lépett elő* a jogászképzésben. Stabilitását csak fokozta, hogy 1987-ben megszületett az első – kódex jellegű – földjogi törvény (1987. évi I. tv.).

Ugyanakkor ez a törvény a korábbi földjogi szabályozásokkal ellentétben már egy új "ingatlan-törvény" igényével jelent meg. Első paragrafusában kimondta, hogy "A törvény hatály kiterjed – az erdő kivételével – az ország területén fekvő minden földre (Kiemelés tőlem – T.L.), valamint a földön lévő épületekre és egyéb építményekre (a továbbiakban együtt: ingatlan)"

Bár a földjog stúdiuma eddig sem csak a mező- és erdőgazdasági földek viszonyaival foglalkozott, hanem elsősorban az egyes tulajdonformákkal (ld. személyi tulajdonnál a lakó- és üdülőtellek tulajdonát), az új ingatlan-törvény megjelenése felvetette a földjogot felváltó *ingatlanjog* kialakításának lehetőségét. A rendszerváltásig eltelt néhány év alatt a vita tehát a körül zajlott a tantárgyat oktatók között, hogy az eddigi agrárjellegű földjog hogyan szélesíthető ki a "minden földre" kiterjedő ingatlanjog stúdiumára, illetve az eddigi agrár jellegű földjognak – már a rendszerváltás előestéjén – van-e létjogosultsága. Arról tehát mindenki meg volt győződve, hogy a földjogi stúdiumra továbbra is szükség van, a vita elsősorban a tárgya körül zajlott.

1989-ben azonban megjelent a szakirodalomban – véleményünk szerint – egy szélsőséges, de tekintélyalapon álló nézet, mely szerint "... a földjog külön kódexben való szabályozása, s a tulajdonjogban külön kezelése (szabályainak külön rendszerbe foglalása) indokolatlan, ..." <sup>5</sup> Petrik Ferencnek lényegében a *földjog önálló jogágiságát tagadó álláspontját* már megjelenése után azonnal igyekeztünk bírálni, illetve cáfolni, <sup>6</sup> de a tárgyilagosság kedvéért meg kell állapítanunk, hogy ezt az álláspontot maga az azóta végzett jogalkotás és az ehhez kapcsolódó jogtudomány vetette el.

A földjog oktatói és kutatói, valamint gyakorló jogászai 1990-ben Szegeden tartott vitaülésükön alakították ki azt a határozott álláspontjukat, hogy a rendszerváltás feltétele a földtulajdoni viszonyok rendezését szolgáló "*Jóváátelési törvény*" (akkor még nem neveztük kárpótlásinak), és az ennek végrehajtása után *megalkotandó új földkódex*. A vitaülés közel 50 résztvevője egyetértett abban is, hogy nem új ingatlan-törvényre, hanem olyan földkódexre van szükség, amelynek dologi hatálya a termőföldekre, illetve a földműveléssel összefüggő földfelszínre terjedjen ki. <sup>7</sup>

Optimális helyzetben az a természetes, ha a jogági stúdium tárgyát a vonatkozó tudományág kutatási eredményei, valamint a hallgatók által elsajátítandó tételek

<sup>5</sup> Petrik Ferenc: A tulajdonjog tárgyairól, Magyar Jog 1989. évi 10. sz., 870. p.

<sup>6</sup> Tóth Lajos: Javaslatok egy új földjogi kódexhez, A földtulajdoni és földhasználati viszonyok továbbfejlesztésének közgazdasági és jogi koncepciói. A szegedi JATE ÁJK Mezőgazdasági és Munkajogi Tanszék Kiadványai, 7. kötet, Szerk: Tóth Lajos, Szeged, 1990, 94. p.

<sup>7</sup> Lásd bővebben: u.o.

joganyag képezi. Ezt az elvet követve meg kell állapítanunk, *hogy a földjogi stúdium 1990-re teljes válságba került.* Az eddig megjelent jelentős mennyiségű szakirodalom nagyobbik hányada elavulttá vált. Várható volt a hatályos joganyag gyökeres deregulációja, és nem utolsó sorban számolnunk kellett a ténnyel is, hogy a jogállam elvén alapuló új földjogi törvényhozás csak egy lassú folyamat eredményeképpen fog bekövetkezni.

Azért kell hangsúlyoznunk a *válságot*, mert egyes szerzők szerint a rendszerváltással a földjogi triász (jogág–tudományág–stúdium) megszűnt, és ezt váltotta fel az új jogterület: az agrárjog. Véleményünk szerint az akkori helyzet nem ilyen egyszerű volt. Mint már a bevezetőben jeleztük, az egyes ágazatok között hangsúlyeltolódások következtek be. Elsődleges szerepet kapott a földjog mint stúdium, a következő okok miatt:

- Azt senki sem tagadhatta, hogy az "átértékelt" 45 év földjogi viszonyainak ismerete nélkül, nem érthető meg a tulajdonviszonyok teljes átalakítása.

- A stúdium feladatává vált, hogy a hatalomváltás után is hatályban maradt tételes joganyagot kritikailag elemezze, rámutasson a módosítandó vagy hatályon kívül helyezendő jogszabályokra, jelezze a jogalkotók törvényalkotási szándékát.

- Ugyancsak rá hárult, hogy a már megalkotott földjogi viszonyokat rendező (vagy érintő) új törvényeket az átmeneti időszak igényeinek megfelelően értékelje és oktassa.

- Végezetül (de nem utolsó sorban) a stúdium oktatóinak az eddigiektől eltérően Nyugat-Európa felé kellett fordulniuk, az ottani magántulajdonon alapuló föld- és agrárviszonyok, valamint a hasznosítható szakirodalom tanulmányozása céljából. Kutatási eredményeiket igyekeztek beépíteni a földjog (majd később agrárjog) oktatásába.

Az új földtulajdoni, földhasználati viszonyokon alapuló magyar mezőgazdaság a gazdálkodó szervezetek strukturális átalakítását is megkövetelte. A földjog oktatói egyrészt a korábbi munkájuk tapasztalata alapján, másrészt a már említett nemzetközi kitekintés alapján a hatalomváltással párhuzamosan felismerték, hogy *az átalakítandó agrárszektor egy új szemléletű jogásképzést igényel.* Ennek lényege, hogy az oktatás középpontjába ne csak a termőfölddel kapcsolatos jogviszonyokat, hanem a földművelő és gazdálkodó tevékenység jogviszonyait állítsuk. Az így kiszélesített stúdiumot viszont már nem lehetett földjognak nevezni, ezért szükségessé vált a tantárgyi elnevezés megváltoztatása is. A *választás* – egyeztetve a jogi karok oktatóinak nézeteit – az *agrárjogra, mint* kialakulóban lévő *új stúdiumra* esett. E helyen is hangsúlyoznunk kell, hogy a változtatás, miként a mezőgazdasági jog megszűnésénél, itt sem egyszerű, hiszen az új elnevezés minőségi és mennyiségi változásokat jelent. Zavaró tényező az is, hogy az agrár-melléknév elsősorban mezőgazdasági jelenség ment át a köztudatba, de ezzel klasszikus jelentése is leszűkül. Ugyanis az agrár-melléknévnek van egy *tágabb értelme* is, nevezetesen hogy *földművelési, a földműveléssel kapcsolatos.* Ennek az értelmezésnek a gyújtópontjában már nemcsak a szűkebb mezőgazdasági viszonyok állnak, hanem mindaz az emberi tevékenység, amely a föld felszínét – mint a tevékenység tárgyát – a maga szolgálatába állítja, és amellyel megteremti az agrárágazaton belüli vertikális integrációt.

A földjog – agrárjog relációjában tehát szintén nem *kontinuitásról beszélhetünk*, hanem arról, hogy az agrárjog kialakítása (kialakulása) előtti földjogi joganyag és tananyag használható értéke beolvadt a szélesebb körű agrárjog stúdiumába.

Ami pedig az agrárjogi triáoszt (jogág–tudományág–stúdium) illeti, azt a tényt kell megállapítanunk, hogy *napjainkra az agrárjogi stúdium teljesen elfogadottá vált*, vagy másképpen fogalmazva megelőzte a jogág és a tudományág kialakulását.

E tanulmánynak nem lehet feladata az agrárjog oktatásának minősítése, annyit azonban illik megemlítenünk, hogy – a tárgy oktatói kimagasló munkásságának köszönhetően – ma már az agrárjogi tantárgy a bőség zavarában van. Reméljük, hogy a tanszékek között rövidesen sor kerül a még eltérő tematikák egyeztetésére, sőt elérkezettnek látjuk az időt egy egységes vagy több (kari) jegyzet, illetve tankönyv megjelentetésére.

### Az agrárjog, mint a hazai jogtudomány önálló ágazata

A magyar agrárjog fejlődését a szakirodalomban elsőként *Novotni Zoltán* "vázolta" fel, a már hivatkozott tanulmányában. Miután a szerző megállapította, hogy az agrárjog napjainkban (1990) kerül kialakításra a magyar jogrendszerben, külön cím alatt foglalkozott "A magyar agrárjog tudományos gyökerei"-vel. Arra a következtetésre jutott, hogy az *agrárjoggal* – amely már a XVI. században is a földművelők jogát, az úrbéri jogot jelentette – az egységes magyar jogrendszeren belül *foglalkoztak az első jelentős magyar jogtudósok is*. Ugyanakkor megállapította, hogy "A magyar civilisztika 1880–1945 közötti korszakában nem találhatunk olyan jogtudóst, akinek érdeklődése, munkássága a létező, sokszor bonyolult, agrárjogi kérdések felé irányult volna."<sup>8</sup> Bizonyára elkerülte a szerző figyelmét *Timon Ákos* "Magyar alkotmány- és jogtörténet" című jelentős monográfiája, amelyben a szintén neves jogtudós 55 nyomdai oldalon foglalkozott az agrárjogi jogintézményekkel.<sup>9</sup> E kiegészítésünkkel csak azt szeretnénk alátámasztani, hogy a civilisztika tudományán belül ez 1900-as évek elejéig volt önálló kutatási terület az agrárjog, *sőt neves alkotmány- és jogtörténész is foglalkozott e területtel*. Azt a tényt pedig, hogy az 1900-as évek elejétől 1945-ig már valóban nem találunk jelentős agrárjogi munkákat, a magunk részéről azzal magyarázzuk, hogy a feudális nagybirtokrendszer felszámolása nem történt meg, illetve a jogtudománynak a feudális agrárviszonyok megszüntetését kellett volna szolgálnia, amely a fennálló rendszerben igen nehéz feladatot jelentett.

Közismert, hogy a *jogtudomány támaszkodik más társadalomtudományokra is*. Elsősorban a közgazdaságtudományra, de a statisztika tudományára is. Az nem szorul bizonyításra, hogy 1945 előtt már a közgazdaságtudomány önálló ágazata volt az agrárgazdaságtan, de az sem, hogy a hiteles – és tudományos megalapozottsággal készült – statisztikai közleményeken belül milyen fontos részt képeztek az agrárágazatra vonatkozó elemzések.

A napjainkban kifejlődő agrárjog tudománya tehát nemcsak az 1945 előtti jogi munkákra, hanem az agrárgazdaságtani művekre, valamint a megbízható agrárgazdasági statisztikai elemzésekre is támaszkodhat, illetve kell is támaszkodnia. Különösen

---

<sup>8</sup> *Novotni Zoltán*: I.m., 29. p.

<sup>9</sup> *Timon Ákos*: Magyar alkotmány- és jogtörténet tekintettel a nyugati államok jogfejlődésére. II. bővített kiadás, Hornyánszky Viktor cs. és Kir. Udvari Könyvnyomdája, Budapest 1903.

kiemelendőnek tartjuk az 1935. év tavaszán a trianoni területen végrehajtott általános mezőgazdasági statisztikai összeírás eredményeit feldolgozó kiadványokat.<sup>10</sup>

Összegezve tehát álláspontunkat, egyetértünk Novotni Zoltánnal abban, hogy a civilisztika tudományán belül *már a XVI. századtól önálló területet jelentett az agrárjog*, amelynek művelői a már említett társtudományok eredményeit is felhasználták. 1945 után azonban a jogrendszer fájának ezt az erős ágát a törzséig levágták, s a kertészeti hasonlatnál maradva, a gyökerekből kinövő vadhajtatást – a mezőgazdasági jogot – kezdték ápolgatni 1990-ig.

Mint ahogyan azt már a jogágisággal összefüggésben megtettük, a tudományág vizsgálatánál is meg kell állapítanunk, hogy *sui generis mezőgazdasági jog, mint önálló tudományág sem alakult ki*. Az összefoglaló név ebben is a földjog és a mezőgazdasági termelőségvetkezeti jog tudományát jelentette. (A kutatókat is vagy földjogászoknak, vagy szövetkezeti jogászoknak nevezték.)

E két tudományág művelői előtt már a rendszerváltás előestéjén világossá vált, hogy a szocialista jogtudomány két "legszocialistább ága" a jövőben nem reformálható, nem átalakítható, tehát egyszerűen meg fog szűnni.

Ezért döntöttek úgy, több vitaülés, illetve konzultáció után, hogy a kutatásokat teljesen új alapokra kell helyezni és az agrárjog stúdiumának kialakításával párhuzamosan, *meg kell vizsgálni az agrárjognak mint tudományágnak a lehetőségeit is*. Azt az axiómát viszont mindenki ismeri, hogy tudomány nincs megfelelő szintű kutatás nélkül, a kutatásokhoz pedig ma már jelentős pénzügyi támogatás szükséges.

A szegedi jogi kar akkor még Mezőgazdasági és Munkajogi Tanszéke (ma már Agrárjogi és Környezetvédelmi Jogi Tanszéke) abban a szerencsés helyzetben volt, hogy korábban is össze tudta hangolni kutatásait az agrár profilú Közgazdasági Tanszékkal. Így történt ez a pénzügyi támogatás megszerzése érdekében is. A két tanszék közös témában, "Föld- és tőketulajdon, valamint a gazdasági struktúra távlatai a magyar mezőgazdaságban, közgazdasági és jogi aspektusból" címmel nyújtott be pályázatot az OTKA-hoz, és ehhez kapcsolódva a jogi kari tanszék önállóan pályázott "Egy új föld- és agrárjogi koncepció kialakításának (kialakulásának) lehetőségei Magyarországon" címmel. 1991-ben az OTKA Bizottsága mindkét pályázatot elfogadta, és négy éves időtartamra jelentős pénzügyi keretet biztosított a kutatások fedezetére. Ezt a tényt azért kívánjuk hangsúlyozni, mert az anyagiakon túl igen fontos jelentősége volt annak, hogy az agrárjogi kutatásokat az OTKA szakmabeli szakértői is támogatták. Nem e tanulmány feladata az OTKA által támogatott kutatások eredményeinek értékelése, annyit azonban illik megállapítanunk, hogy *az agrárjognak mint tudományágnak a kialakításában igen jelentős szerepet játszott az OTKA támogatása is*.

Ahhoz, hogy az agrárjogi kutatások "tisztta lappal" indulhassanak meg, *sürgőssé vált a rendszerváltás előtti földtulajdoni és földhasználati viszonyok*, valamint az ezekhez kapcsolódó tudományos nézetek *átértékelése*. Vass János érdeme, hogy 1993-ra elkészítette monografikus jellegű kandidátusi értekezését (és sikeresen meg is védte), amelynek témája "A földtulajdoni és földhasználati viszonyok alakulása a polgárosodó Magyarországon; rendszerváltás és a földtulajdon". A szerző értekezésének egyik célját abban jelölte meg, "... hogy feltárja azokat a történeti alapokat és a magyarországi

---

<sup>10</sup> Magyarország mezőgazdaságának főbb üzemi adatai az 1935. évben, Magyar Statisztikai Közlemények, Szerkeszti és kiadja a Magyar Kir. Központi Statisztikai Hivatal Stephaneum Nyomda, Budapest, 1941.

fejlődés sajátosságait, amelyekben gyökerezik a demokratikus földtulajdoni, földhasználati viszonyok jelenlegi szabályozása."<sup>11</sup>

Természetesen ez az átfogó munka nem jelenti azt, hogy az agrárjog tudományának a jövőben nem kell foglalkoznia az 1945–1990 közötti időszak agrárágazatának egyes jogintézményeivel, különösen a gazdálkodó szervek strukturális kérdéseivel, az állami irányítás eszközeivel, az érdekvédelmi és érdekképviselési viszonyokkal stb. Véleményünk szerint azonban ez a munka az új agrárjogi elmélet posztulátuma lehet, amikor az előző korszakkal foglalkozik.

Egy új tudományág kialakításának nélkülözhetetlen feltétele a *nemzetközi kitekintés*, azaz a kutatási területére eső külföldi szakirodalom, valamint – jogtudomány esetében – a hasonló vagy "mintául szolgáló" országok jogi szabályozásának a megismerése, a hazai viszonyokkal való összehasonlítása.

A fejlődőben lévő agrárjog-tudomány az eltelt hat év alatt ezen a téren is jelentős eredményeket produkált. A kutatók számos monográfiát és szakcikket fordítottak (fordítottak) magyar nyelvre, és a hazai publikációkban ismertették ezek szinopszisát. Az elméleti és kodifikációért felelős gyakorlati szakemberek magyar nyelven ismertették az általuk "mintául" szolgáló országok agrárágazatának jogi szabályozását. Bár nem az agrárjogászok munkájaként, de "Az Európai Közösségek Jogszabályainak Gyűjteménye" című kiadványsorozatban megjelent a Mezőgazdaság I. és II. című kötet is (8. és 9. kötet), amely nélkülözhetetlen az agrárjog számára.

Az *agrárjog tudománya* ma már van olyan erős, hogy a nemzetközi viszonyok kutatásával összefüggésben *elbír két kritikai megjegyzést is*. Véleményünk szerint a nemzetközi viszonyok vizsgálata túlságosan nyugat-orientált. Ez még kevésbé lenne baj, a nagyobb veszélyt abban látjuk, hogy egyes kutatók egy-egy fejlett agrárágazattal rendelkező ország tudományos eredményeit, illetve jogintézményeit akarják máris átültetni a hazai tudományra és jogalkotásra. Nem veszik figyelembe, hogy ezek az eredmények és jogintézmények az adott országban évtizedek során alakultak ki, és amelyek a válságban lévő agrárágazatunkra ma még nehezen, vagy csak nagy körültekintéssel adaptálhatók. A másik kritikai megjegyzés kapcsolódik az elsőhöz. A nyugati országok agrárjogának vizsgálata elterelte a figyelmet, illetve elvonta az erőket a kelet-közép európai országok vagy más névvel a volt szocialista országok agrárátalakulásának vizsgálatáról. Meggyőződésünk, hogy ez a munka nem várhat sokáig, mert a sokat emlegetett jogharmonizációt nemcsak a nyugati országok felé, hanem most már a kelet-közép európai országok felé is meg kell teremtenünk.

Végezetül az agrárjog tudománnyal összefüggésben szólnunk kell arról a jelenségről is, amely nem csak az agrárjogi törvényhozással kapcsolatos. Közismert, hogy a rendszerváltás óta törvényeink miniszteri indokolás nélkül jelennek meg. Éppen ezért kiemelkedő értékű az a munka, amelyet az agrárjogi törvényeket, törvénytervezeteket előkészítő szakemberek végeznek. *A törvények kihirdetése után rövid időn belül kommentárral ellátva, könyv alakban jelentetik meg az alapvető jogszabályokat*. Még egy lábjegyzet terjedelme sem engedi meg, hogy ezeket a köteteket felsoroljuk, hiszen a legalább ilyen értékes "Kézikönyv"-ekkel együtt számuk ma már jóval több mint egy tucat. Ezek olyan igényességgel készült munkák, hogy nemcsak az agrárjog kutatói, hanem a törvények alkalmazói is méltán nevezhetik tudományos műveknek.

---

<sup>11</sup> Vass János: A földtulajdoni és földhasználati viszonyok alakulása a polgárosodó Magyarországon; rendszerváltás és földtulajon (Kandidátusi értekezés tézise, Kézirat) Budapest, 1993. 2. p.

Az eddig leírtak alapján úgy gondoljuk, *választ adhatunk arra a kérdésre, hogy a hazai jogtudomány rendszerében (1996 közepén) önálló ágazatnak tekinthető-e az agrárjogtudomány?* Véleményünk szerint *a válasz csak egyértelmű igen lehet*, amelyet mind a kvalitatív, mind a kvantitatív mutatók alátámasztanak. Önállóságát – e két legfontosabb szemponton kívül – egyéb tényezőkkel is indokolhatjuk. Ezek a következők:

- Kutatási területét nem más tudományágak rovására alakította ki, hanem a rendszerváltással megszűnt két tudományág – a földjog és a mezőgazdasági termelőségvetkezeti jog – helyébe lépett, de nem mint "jogutód", hanem mint "tiszta lappal" induló újszülött. Kialakulásával párhuzamosan mára már más tudományágak által is elfogadottan "cövekelte ki" territóriumát;

- Az önálló tudományág fejlődését biztosító kutatóhelyekkel és ezekben, valamint az államapparátus különböző szervezeteiben dolgozó kutatógárdával rendelkezik;

- A tudományág hazai művelői elkezdtek a nemzetközi kapcsolatok kiépítését, elsősorban azokban az országokban, amelyekben az agrárjog tudománya elősegítheti a sajátunk fejlődését;

- Az agrárjog tudománya ma már bázisa az agrárjog stúdiumának és segítséget nyújt a szintén önállósult agrárjogalkotásnak. Részt vesz az agrárjognak mint önálló jogágnak a kialakulásában.

### Az agrárjogról mint jogágról

Az agrárjog jogrendszerbeli elhelyezésével kapcsolatban az a furcsa helyzet állt elő, hogy amíg *Novotni Zoltán* – a már hivatkozott, 1991-ben megjelent tanulmányában – abból indult ki, hogy "Az agrárjog, mint önálló jogág és tantárgy, napjainkban kerül kialakításra a magyar jogrendszerben.",<sup>12</sup> *Prugberger Tamás* időben jóval előbb, 1990 májusában már "Adalékok"-at szolgáltatott "az agrárjog jogrendszerbeli elhelyezéséhez".<sup>13</sup> Mivel *Novotni Zoltán* nem is foglalkozott a jogágiság kérdésével, idézett posztulátumát – a magunk részéről is indokoltnak tartott – hipotézisnek tekintjük. Ebből következik *Prugberger Tamás* hivatkozott cikkével kapcsolatos álláspontunk: a szerző 1990 tavaszán még a nem létező "semmit" próbálta elhelyezni a jogrendszerben, vagy ha jóindulattal kezeljük törekvését, akkor azt mondhatjuk, hogy a majdan kialakuló agrárjog jogrendszerbeli helyét próbálta "megjósolni".

A szerző tanulmányára időben illetet volna vitacikk formájában reagálni, de a magunk mentségére szolgáljon, hogy az agrárjog majdani tárgyát képező jogviszony-csoportok tömegét, a tisztán agrárjogi törvények sokaságát, és nem utolsósorban olyan később életrehívott agrárgazdasági szervezeteket, mint az erdőbirtokosság társulatok, a legelőbirtokossági társulatok, a hegyközségek, a vízgazdálkodási társulatok stb. mi sem láthattuk előre. Mivel e tanulmány keretei nem engedik meg a részletesebb vitát, *Prugberger Tamás* nézetével csak olyan mélységig foglalkozunk, ameddig álláspontunk kifejtéséhez ez feltétlenül szükséges.

A szerző tanulmányának utolsó mondatában arra a következtetésre jutott, hogy "az agrárjog jogdogmatikai szempontokból más jogágakon alapul, azonban különböző jogágakat mezőgazdasági szempontból egyesít." Hogy melyek ezek az egyesített

<sup>12</sup> *Novotni Zoltán*: I.m. 27. p.

<sup>13</sup> Ld. I. sz. jegyzetet.

jogágak, azokat pár mondattal előbb taxatív fel is sorolja. "... az agrárjogban megtalálható a vállalati jog, a munkajog, a polgári jog, a pénzügyi jog és a közigazgatási jog egyaránt."<sup>14</sup>

Már e két idézetből is kiderül, hogy *a szerző az agrárjogot nem tekinti önálló jogágnak*, hanem egy "... olyan konzisztens jogi matéria ..." -nak, "... amelynek intézményei és normaanyaga különböző jogágak anyagát képezik."<sup>15</sup> Prugberger Tamás nézetét 1996-ban már számtalan ellenérvvel lehetne cáfolni, de hely hiányában csak egyre hivatkozunk. Tényként lehet megállapítani, hogy 1990-ben az agrárjognak még sem az "intézményei", sem a "normaanyaga" nem alakult ki (mint a későbbiekből kiderül, teljességében még ma sem), tehát a nem létező "jogi matéria" sem helyezhető el a "különböző jogágak anyagá"-ba.

Veres József – a már szintén hivatkozott tanulmányát – nagyon korrekt bevezetéssel kezdte. "A kérdés, amelyre választ keresek: van-e tartós létjogosultsága Magyarországon az agrárjognak, mint elkülöníthető jogterületnek, s mint diszciplínának? Az igenlő választ olyan hipotézisként kezelem, amely több vonatkozásban még további kutatást igényel."<sup>16</sup> Az igenlő válasz után tanulmányának első alcíme "Az agrárjog helye a magyar jogrendszerben". Ezen alcím alatt tudományos igényességgel mutatja be az 1993-ig megjelent különböző nézeteket, illetve a jogrendszer tagozódására vonatkozó általános elméleti tételeket. Mindezek alapján sűrítette össze a jogágisággal kapcsolatos álláspontját, amelyet azért idézünk teljes terjedelmében, mert mint a továbbiakból ez kiderül – némi módosítással – magunk is ezt valljuk.

Veres József szerint: "... az agrárjog *alapjogágakra épülő olyan másodlagos jogágazat* (Kiemelés tőlem – T. L.), amely belső komplexitásánál fogva önálló (autonóm) jogterületet képez. A belső komplexitását pedig két kritérium adja: az interdiszciplináris kutatásokra épülő, a fejlődés tendenciáját meghatározó társadalmi-gazdasági és gazdaságpolitikai koncepció, valamint olyan jogalkotási, jogalkalmazási rendszer és szemlélet, amely biztosítja mind a sui generis agrárjogi, mind az egyes jogágakból és szakjogokból átvett jogszabályok (jogszabály szelvények), jogintézmények szerves és logikailag zárt egységét, belső harmóniáját."<sup>17</sup>

Veres József meghatározását "csak" az általunk kiemelt rész értelmezése után tesszük magunkévá. Való igaz, hogy az agrárjog alapjogágakra épül. A vita közöttünk csak abban lehet, hogy mit ért(ett) Veres professzor az alapjogágak alatt, illetve pontosabban fogalmazva, az *agrárjog szempontjából mely jogágakat tekintünk alapjogágaknak?*

Véleményünk szerint csak hármat: az alkotmányjogot, a közigazgatási jogot és a polgári jogot. Úgy gondoljuk, nem azt kell indokolnunk, hogy ezeket miért, hanem azt, hogy a többieket miért nem. Az agrárjogi törvények számtalan esetben utalnak a munkajogra, a pénzügyi jogra, de még a büntetőjogra is. Az agrárjog szempontjából ezek mégsem alapjogágak, hiszen olyan mellérendelt viszonyban állnak, mint mikor a szövetkezeti törvény utal a munkajogra vagy a társasági jogra. Ma már a jogágak interdiszciplinális jellege ezeket az utalásokat nélkülözhetetlenné teszi, de ettől a szakjogágak mellérendeltsége megmarad.

---

<sup>14</sup> Prugberger Tamás: I. sz. jegyzet, 81. p.

<sup>15</sup> U.o. 78 p.

<sup>16</sup> Veres József: i.m. 519. p.

<sup>17</sup> U.o. 522. p.

A másik része a kiemelésnek, hogy az agrárjog másodlagos jogágazat. Itt is az a kérdés mit értsünk a másodlagos jelző alatt? Ha csak annyit, hogy az alapjogágakhoz képest másodlagos, akkor a jelző igaz, de felesleges. Hiszen abban, hogy az alapjogágra épül, a másodlagosság már benne van. A másodlagos jelzőnek ugyanakkor van egy olyan értelme is, amely már rangsort jelent. Szerintünk a jogágak között helyesebb, ha csak alapjogágakról és szakjogágakról beszélünk, mert a jogrendszerünkben vannak olyan szakjogágak, amelyeknek – az alkotmányjogon kívül – nincsenek alapjogágai (pl. munkajog) és így nem is tekinthetők másodlagos jogágaknak. Tehát a másodlagos jelző az egyes szakjogágak megítélésében is zavarólag hat.

Mivel a jogi szakirodalomban e tanulmány megírásáig az agrárjog önálló jogágiságát tagadó nézet (Prugberger Tamásét kivéve) nem jelent meg, ugyanakkor az "agrárjogalkotás" elfogadottá vált a törvényhozás területén<sup>18</sup> (ma már több mint 20 kifejezetten agrárágazati törvényünk van), úgy gondoljuk, megérte az idő arra, hogy *Veres Józsefnek az agrárjogra, mint önálló jogágra vonatkozó megállapítását a jövőben már ne hipotézisként kezeljük.*

### Az agrárjog tárgyáról

Mielőtt az agrárjog tárgyát képező területeket ismertetnénk, két megjegyzést szükséges előrebocsátanunk:

– Az agrárjog tárgyát vizsgálandó, *már nem különíthetjük el a stúdium, a tudományág és a jogág szoros egységét*, mert ez a módszer nagyon sok ismétlést eredményezne. Ezért mindhárom jogági terület tárgyát összevontan ismertetjük, és külön jelezzük, hogy ha az adott jogviszony-csoport vagy jogi matéria csak egy vagy két jogági terület tárgyát képezi.

– Mint már korábban tárgyaltuk, az egységes agrárjog sokkal szélesebb ágazatot jelent mint a megszűnt mezőgazdasági jog. Novotni Zoltán sommás meghatározását idézve, "... ez az agrárjog, a hivatásszerű földművelő és gazdálkodó tevékenység joga, mely a termőföld védelmét az az agrártermékek feldolgozási folyamatát is felöleli."<sup>19</sup> Értelmezésünk szerint ebben a meghatározásban a *gazdálkodó tevékenységen* (és az alapjául szolgáló tulajdoni, használati viszonyokon) *van a hangsúly*. A földművelő tevékenység, vagy másképpen fogalmazva a földfelszín művelése pedig magában foglalja az erdőgazdálkodást (erdővédelmet), a vadgazdálkodást és a vadászati jogot, a földműveléssel összefüggő vízgazdálkodást, a halászati tevékenységet és jogot, végezetül a földművelő tevékenységhez nagyon szorosan kapcsolódó állattenyésztést.

Az agrárjog tárgyát – mai ismereteinek alapján – a következőkben vázolhatjuk fel:

1. A mező- és erdőgazdálkodás, a vadgazdálkodás, a halászat *történeti alakulásának elemzése*, különös tekintettel a tevékenység alapjául szolgáló földtulajdoni és földhasználati viszonyokra. Ez a feladat elsősorban az agrárjog-tudomány tárgyát kell hogy képezze, hiszen a múlt tapasztalatainak feltárása és értékelése nélkül sem a mai agrárjogtudomány, sem a jövőbeni agrárjogalkotás nem tud megfelelni napjaink

---

<sup>18</sup> Agrárjogalkotás, Szerkesztő: Lovászi Csaba, PERFEKT Pénzügyi Szakoktató és Kiadó Rt., Budapest, 1994.

<sup>19</sup> Novotni Zoltán: i.m., 27. p.



követelményeinek. De tárgya ez az agrárjognak, mint stúdiumnak is, hiszen a múlt ismerete nélkül nem beszélhetünk korszerű jogázképzésről sem.

2. A fejlett agrárszektorral rendelkező *nyugati országok agrárjogának megismerése és tanulmányozása*, adaptálása a magyar viszonyokra. Az Európai Unió agrárrendszerének, valamint az Európai Közösségek jogszabályainak elemzése, a jogharmonizáció megteremtése. A volt szocialista országok agrárátalakulása tapasztalatainak figyelemmel kísérése.

3. A mező- és erdőgazdálkodás, az állattenyésztés, a vadgazdálkodás a halászat, valamint a mindezekkel összefüggő *vízgazdálkodás termelőeszközeinek hatályos tulajdoni és használati jogviszonyai*, különös tekintettel a termőföldek jogi szabályozására. Azok számára akik kétségbe vonják a vadgazdálkodásnak, illetve vadászati jognak az agrárjogba való emelését, legyen szabad hivatkoznunk egy elhunyt, kiváló agrárszakember véleményére. "... nyilvánvaló az is, hogy a vadászat gyakorlása nincs teljes mértékben összehangolva a tőle elválaszthatatlan mező- és erdőgazdálkodással, és a vadászat gazdasági eredményei egyértelműbben értékelhetőbbé válnának, ha a vadászat harmonikusabban illeszkedne ezekhez az ágazatokhoz."<sup>20</sup>

4. Az agrárágazat *földingatlanainak korszerű nyilvántartása*, a legfontosabb egyéb *termelőeszközeinek* (nagygépek, tároló- és feldolgozó berendezések) *statisztikai felmérése*, a statisztikai adatok folyamatos és megbízható karbantartása. (Új agrárstatisztika kialakulása.)

5. Az agrárszektor *gazdálkodó szervezeteinek strukturális kérdései*. Itt nem csak a tisztán agrárszervezetekre (pl. erdőbirtokossági társulat, hegyközség stb.) gondolunk, hanem az egyéni gazdaságtól (farmtól) kezdve egészen a mező- vagy erdőgazdasági részvénytársaságig, valamennyi agrárüzemre.

6. Az agrárágazattal kapcsolatos *állami tevékenység*, amelynek eszközei: az agrárjogalkotás; a szakmai (hatósági) igazgatás (pl. növényvédelem); a törvényességi felügyelet; valamint az állami befolyásolás (dotáció, hitel, adó, vám stb.).

7. Az agrárágazat *speciális tevékenységeinek szabályozása*, illetve a szabályozatlan területek feltárása. Ezek a speciális tevékenységek:

– a mezőgazdasági termékek előállítása, különös tekintettel a szőlő- és gyümölcsstermesztésre, valamint a borászatra;

– az erdőgazdálkodás;

– a legelőgazdálkodás;

– az állattenyésztés;

– a vadgazdálkodás és vadászat;

– a termeléssel összefüggő vízgazdálkodás;

– a halászati és horgászati tevékenység.

8. Az agrártermékek felvásárlásának, raktározásának, feldolgozásának viszonyai. *Az agrárpiaci rendtartás*, az export-import szabályozása.

9. Az agrárszektorban *dolgozók munka- és életkörülményei*, egészségügyi és szociális ellátásuk, különös tekintettel a magángazdaságokban foglalkoztatott dolgozókra (eseti munkavállalókra, napszámosokra stb.). A magángazdálkodók (egyéni vállalkozók) *szakképzésének helyzete, a továbbképzés lehetőségei*.

10. Az elemi károk elleni *biztosítás lehetőségei az agrárüzem (magánvállalkozó) számára* (növénybiztosítási szerződések, állatbiztosítási szerződések stb.).

---

<sup>20</sup> Mándy Endre: A vadászati jogról, Magyar Jog, 1990. évi 2. sz., 157. p.

11. Az agrárágazat érdekvédelmi, érdekképviseleti rendszere. Érdekvizonyok jogi szabályozásának lehetőségei.

Amint azt a felsorolás elején jeleztük, az agrárjog tárgyát a mai ismereteink alapján gyűjtöttük egybe. A jövőben ebből el lehet venni, de hozzá is lehet tenni. Ez elsősorban az agrárjog tudományától, illetve az agrárjogalkotástól függ. De az is lehetséges, amit Veres József javasol, hogy "... az agrárjog nem lenne teljes, ha főleg a természetvédelem területéről nem venne át és nem hozna létre olyan jogintézményeket, s nem alkotna olyan szabályokat, amelyek legalábbis akadályozzák az agrárfejlődéssel összefüggő környezetrombolást".<sup>21</sup> Ez azonban már az agrárjog fejlődésének témakörébe tartozik.

LAJOS TÓTH

## ÜBER DIE HERAUSBILDUNG UND GEGENSTAND DES UNGARISCHEN AGRARRECHTS

(Zusammenfassung)

Eines der umstrittensten Gebiete des ungarischen "sozialistischen Rechtssystems" stellte das *Landwirtschaftsrecht* dar, das zwei selbständige Rechtszweige, das Boden- und das Landwirtschaftliche Produktions-genossenschaftsrecht umfaßte. Sui generis existierte also nie ein Landwirtschaftsrecht. Daher kommt sein eigenartiges Aufhören. Einer seiner Bestandteile, das LPG-Recht integrierte sich von der zweiten Hälfte der achtziger Jahre an in das einheitliche Produktionsgenossenschaftsrecht, zugleich konnte das Bodenrecht bis zum Jahr der Wende (1990) sein eigenes Leben leben. Diese Art des Aufhörens vom Landwirtschaftsrecht brachte vor allem die an der Juristenausbildung beteiligten Lehrer, Professoren, wissenschaftliche Fachleute in eine Schwierige Lage. Es ist also nicht zufällig, daß sie zuerst den Anspruch erhoben haben, eine neue Agrarrechtskonzeption zustande zu bringen.

Die Studie hebt, sich auf die in den Jahren 1990-1993 veröffentlichten Publikationen berufend hervor, daß sich das Agrarrecht als selbständiger Rechtszweig und Universitätsstudium erst im Stadium des Zustandebringens (der Herausbildung) befand. Die Ausbildungs- und Forschungsarbeit und nicht zuletzt die Agrarrechtsschaffung im Zeitraum seit der damaligen Zeit haben uns ermutigt, die *Lagenanalysen der einzelnen Rechtsgebiete vorzunehmen*.

Am meisten ausgeprägt ist die Lage des Agrarrechts als *Universitätsstudium*. Heutzutage ist es an fast allen juristischen Fakultäten in die Kollegienordnung der Juristenausbildung aufgenommen worden. Sein Material betreffend hat es mit einem Überfluß zu tun, denn es kann sich, wenn wir nur den Zeitraum nach der Wende

---

<sup>21</sup> Veres József: i.m., 525. p.

betrachten, auf mehr als zwanzig neu erlassene Gesetze und zahllose wissenschaftliche Aufsätze stützen. In der Zukunft müssen wir schon über seine Entwicklung sprechen, denn das ist die Haupteigenschaft der herausgebildeten Studien.

*Das Agrarrecht, als selbständiger Wissenschaftszweig* ist schon jenseits der Kindheit (der Kinderkrankheiten). Heutzutage erforscht es zielbewußt die Fachliteratur und agrarrechtliche Verhältnisse der Länder mit entwickeltem Agrarzweig. In heimischer Hinsicht sucht es nicht seine Existenzberechtigung zu begründen, sondern untersucht die einzelnen Rechtsinstitutionen. Die prominenten Vertreter des Wissenschaftszweiges beteiligen sich an den Kodifikationsarbeiten und suchen auch organisiert die gebildeten wissenschaftlichen Ansichten zur Geltung zu bringen. Die Existenz des Agrarrechts als ein völlig neuer und selbständiger Wissenschaftszweig *hat die heimische Fachliteratur eindeutig akzeptiert.*

*Die Herausbildung des Agrarrechts als selbständiger Rechtszweig kann nicht als abgeschlossen betrachtet werden.* Einerseits, weil die Erlassung noch sehr vieler Gesetze, die ausgesprochen die autonomen Verhältnisse des Agrarzweiges regeln werden, im Kodifikationsplan des Parlaments vorgesehen ist, andererseits auch deshalb nicht, weil es auch in der Fachliteratur eine Ansicht gibt, die das Agrarrecht nicht als einen selbständigen Rechtszweig betrachtet, sondern als ein aus den Gebieten verschiedener Rechtszweige unter fachlichem Gesichtspunkt gesammeltes Rechtsmaterial - eine für eine Verwendung in der Praxis bestimmte Rechtsmaterialsammlung.

Der Autor der vorliegenden Studie ist mit dem fachliterarischen Standpunkt einverstanden, dem nach das Agrarrecht ein auf den grundlegenden Rechtszweigen basierender Rechtszweig zweiten Grades ist, der seiner inneren Komplexität zufolge ein selbständiges (autonomes) Rechtsgebiet darstellt.

Zum Schluß *befaßt sich die Studie mit dem Gegenstand des Agrarrechts.* Sie unterscheidet die Bereiche, die im Zusammenhang mit der völligen Umwandlung des Agrarsektors stehen. Diese bilden nur vorübergehend den Gegenstand des Agrarrechts (z.B. Schadenersatz, Rückgabe der Grundstücke der Mitglieder von LPG-s usw.). Die Studie charakterisiert ohne ausführliche Darstellung die Verhältnisse, die von der Agrarrechtschaffung schon kodifiziert worden sind, und die, die auf eine rechtliche Regelung warten. Sie hebt die Untersuchung des Agrarsystems der Europäischen Union als eine wichtige Aufgabe der Wissenschaft des Agrarrechts und im Zusammenhang damit die Nötigkeit.



## **Visszaemlékezések a magyar-csehszlovák lakosságcsere egyezmény végrehajtására**

Egy-másfél évszázad távlatából már csak töredékesen lehet egy-két mozzanatot rekapitulálni és így az alábbiak inkább személyes jellegű kiegészítések az Új Magyar Központi Levéltárban XIX-A-13/1-18 alatt elhelyezett eredeti iratanyaghoz.

1946. június 24-én kelt a Külügyminisztérium megbízása a magyar-csehszlovák vegyes bizottság titkári teendőinek ellátására. Az eredeti felkérés másolatát "Jogászai pályafutásom" című kötet tartalmazza.

Nyilvánvalóan azért esett reám a választás e teendők ellátásával kapcsolatban, mert valamelyest értettem szlovákul. Középiskolai tanulmányaimat ugyanis a pozsonyi magyar tanítási nyelvű állami reálgimnáziumban folytattam, amely korábban az evangélikus egyház liceuma volt. Ott érettségiztem 1930-ban. A Hirschmann Nándor igazgató által kezdetben vezetett egyházi középiskola az államosítás után Jacovic Ferenc magyarul is tudó szlovák nemzetiségű igazgató vezetése alá került. A liceum volt tanárait átvették és folyamatosan kiegészítették más magyar, illetve szlovák iskolákban korábban működött tanerőkkel.

Érettségi után – nem érezvén magamat eléggé erősnek a szlovák nyelvben – visszahonosítottam magamat Magyarországon, miután a csehszlovák állam kötelékéből szabályszerűen elbocsátottak. Ez azonban elég volt ahhoz, hogy édesapámat, aki Pozsony városnál mint mérnök dolgozott 1903 óta, 1934-ben 55 éves korában nyugdíjazzák, indok: szolgálati állásában nem erősítették meg (Pozsony város képviselőtestületének 1464-19853/eln. 1934. sz. határozata). A Masaryk-féle nemzetiségi politika a gyakorlatban ilyen arculatú volt.

Tehát ilyen előzmények után jutottam abba a helyzetbe, hogy a csehszlovák állam hivatalos szerveivel ismét kapcsolatba lépjek.

A Vegyes bizottság magyar tagozatának elnöke dr. *Ruttkay* László, az Igazságügyminisztérium Nemzetközi Jogi Osztályán dolgozó kúriai bíró volt, aki felvidéki származásánál fogva kiválóan beszélt szlovákul. Én ugyanakkor szintén az Igazságügyminisztérium Nemzetközi Jogi Osztályán teljesítettem szolgálatot. Megbízatásunk mellett – amikor erre az időből tellett – elláttuk továbbra is a minisztériumban reánk háruló feladatokat.

A Vegyes bizottság magyar tagozatának tagja volt dr. *Geönczeöl* Tibor békéscsabai ügyvéd, akire bizonyosan azért esett a választás, mert Gyöngyösi János külügyminiszter, aki a lakosságcsere egyezményt magyar részről aláírta, békéscsabai tartózkodása alatt feltehetően személyesen ismerkedett meg vele és jóképességű jogásznak tartotta.

A Vegyes bizottság magyar tagozatának póttagjai voltak a későbbiek folyamán: *Berecz Kálmán*, a Magyar Áttelepítési Kormánybizottság pozsonyi meghatalmazottja, aki az áttelepítés tartama alatt viszonylag nagy létszámú tisztviselői kar élén állt, *Zsolt László*, a Földművelésügyi Minisztériumban korábban a birtokszerzési osztályon teljesített szolgálatot, kiváló szakember, *Kozma Ferenc*, ugyancsak a földművelésügyi tárcánál dolgozott korábban, mint osztálytanácsos, később lehetséges, hogy magasabb rangban.

A Vegyes bizottság magyar tagozatát szakértők egészítették ki. Így a Földművelésügyi Minisztérium részéről: *Zalányi Andor* és *Telbisz Károly*, a Pénzügyminisztérium részéről: *Hollós László*, a Kereskedelmi és Közlekedésügyi Minisztérium részéről: *Péchy József*, a Belügyminisztérium részéről: *Mojzer Antal*.

Az egyes tagozatok mellett működött a kormány megbízott, a magyar tagozat mellett: *Márk László* kuriai bíró, akinek munkahelye a Külügyminisztériumban a "Vegyes Döntőbizottságok mellett működő Kormány megbízottak Hivatala" volt.

A segédhivatali feladatokat a magyar tagozat mellett *Bácskai Nándor* igazságügyi minisztériumi iroda-főigazgató, a kormány megbízott mellett *Pelikan Tibor* járásbírói irodafőtiszt látta el.

A Vegyes bizottság magyar tagozatának felettes hatósága a Külügyminisztérium volt, ahol *Sebestyén Pál* rendkívüli követ és meghatalmazott miniszter volt illetékes a felügyeleti jogot gyakorolni és útmutatásokat adni, egyben a csehszlovák Külügyminisztérium felé a kapcsolatot fenntartani a lakosságcsere ügyében.

A csehszlovák tagozat elnöke *Okáli Dániel*, Clementis külügyminiszterhelyettes sógora volt, korábban pozsonyi ügyvéd, akárcsak Clementis. A csehszlovák tagozat tagja volt *Pohánka Pavel*, emlékezetem szerint valamely magasabb pozsonyi hivatalnak volt a tisztviselője, továbbá egy *Truska* nevű póttag, aki később kapcsolódott be a Vegyes bizottság munkájába. Tagja volt a Vegyes bizottságnak és egyben titkára is *Zátorecky Péter*, jogász családból származó bíró (apja a Fajnor-Zátorecky féle szótár társszerzője volt). A csehszlovák tagozatot is több szakértő támogatta munkájában. A kormány megbízotti feladatokat *Winkler* (keresztnevére nem emlékezem) külügyminisztériumi tisztviselő látta el. Sebestyén Pál partnere csehszlovák részről: *Procházka* külügyminisztériumi osztályfőnök, neves közjogász volt.

Ilyen felállásban kapcsolódtam be 1946 júniusában a Vegyes bizottság munkájába és vettem abban részt annak csendes kimúlásáig.

Amilyen alakszerű volt a megalakítás, annyira halkan szűnt meg tevékenysége. A mai napig nem mentettek fel a titkári teendők alól.

A Vegyes bizottság első üléseit 1946 júniusában Budapesten tartotta, itt alkotta meg eljárási szabályait és hozta meg első véghatározatát 141 bányászcsalád áttelepítéséről Magyarországról Csehszlovákiába. Majd a Vegyes bizottság Ótátrafüredre (Stary Smokovec) utazott, ahol hozzálátott az érdemi munkához: a lakosságcsere lebonyolításához szükséges technikai szabályok megalkotásához véghatározatok formájában. Az egész iratanyagot évekkel ezelőtt adtam át Völyi Tibornak, a parlamenti könyvtár akkori igazgatójának. Ebben az ülészakban emlékezetem szerint 17 véghatározatot hozott, közöttük a később hatálytalanított 16-os számút, amely az ingóságok átviteléről rendelkezett.

Ezt a véghatározatot azért tartotta utóbb a magyar kormány helytelennek, mert nem tette lehetővé valamennyi ingóság átszállítását, hanem limitálta bizonyos határok közé – természetesen kétoldalúan. Azzal azonban nem számolt, hogy ilyen módon

Csehszlovákiában több ingóság marad hátra, mint Magyarországon, mert a magyarok Csehszlovákiában jobbmódúak voltak, mint a magyarországi szlovákok. Igaz, hogy ez a csehszlovák számlát terhelte volna és a végelszámolásnál a mérleg javunkra billent volna igen jelentősen. Ki tudta *akkor*, hogy a Csorba-tói megállapodásban 1950-ben a követeléseket és tartozásokat kölcsönösen államközi megállapodás keretében törölni fogják. Meg kell említeni, hogy a Csorba-tói megállapodást titkosan kezelték és a mai napig nem publikálták.

Így megindult 1946 nyarán a nehéz küzdelem a 16-os véghatározat hatálytalánítása iránt, ami végül sikerült is a 26-os véghatározattal. Ez azonban *Ruttkay* László visszahívását eredményezte a magyar tagozat elnöki funkciójából, amire 1946 nyarán a balatonlelleli ülésszak közepén került sor. Ekkor a magyar tagozat elnöki tisztét *Péchy* József, a korábbi közlekedésügyi szakértő vette át, egy igen szívós, obstrukcióra hajlamos férfi, abban a – talán sugallt – felfogásban, hogy az egyezmény végrehajtását sikerül megakadályozni. Sziszifuszi küzdelmet folytatott minden egyes rendelkezés megszövegezésénél, hogy ily módon is késleltesse az egyezmény végrehajtását, amely kétségtelenül magyar szempontból egyenlőtlen volt, már arra való tekintettel is, hogy csehszlovák részről az áttelepítésre a lakosságot kijelölték, Magyarországról viszont önkéntes jelentkezés alapján történt az áttelepítés. Nem is beszélve a csehszlovák részről "háborús bűnösök"-nek bélyegzett sok személyről, akiktől soron kívül szerettek volna megszabadulni.

*Péchy* törekvése tehát feltétlenül tisztességes, jó szándékú, hazafias állásfoglalás volt, de nélkülözte a realitásokat. Csak reakciónak tekinthető különösen *Okáli* Dániel fölényes, lehengerlő stílusára, aki minduntalan *Clementis*re hivatkozott, kvázi fenyegetőzött (utóbbi egy koncepció per áldozata lett később), olyanokat mondott, hogy "miért veszítettük el a háborút", ha ez nincs, "fordítva ülnénk". *Pohánka*, a bizottság tagja viszont halk szavú, józan ember benyomását keltette, aki "jó tisztviselő"-ként látta el hivatalát.

1947 nyár vége felé hívatott *Hajdu* István áttelepítési kormánybiztos és megkérdezte, nem venném-e át a magyar tagozat elnöki tisztét és egyben elvállalnám-e az Áttelepítési Kormánybiztos helyettesi funkcióját. Válaszom az volt, hogy a Vegyes bizottság magyar tagozata elnöki funkcióját vállalom, de a kormánybiztos-helyettesi funkciót nem, mert telepítési ügyekben nem vagyok jártas, csak a kérdés nemzetközi jogi vetületeit tudnám vinni. Azt válaszolta, hogy e két funkció nem választható el egymástól. Így esett azután a választás *Bólya* Lajosra, aki korábban az érsekújvári ügyészség elnöke volt (*Berecz Kálmán* ugyanott korábban a vármegyei apparátusban volt főjegyző, *Szabó Károly*, *Berecz* jobbkeze később az érsekújvári járás keretében dolgozott, mint fiatal tisztviselő, ugyancsak úJVárinak számított *Mojzer Antal*, aki ott rendőrfogalmazó volt).

*Bólya* Lajos a most már elodázhatatlan lakosságcsere lebonyolítására alkalmas személyiség volt. Reprezentatív külseje, határozott, de udvarias, kissé kimért tárgyalási modora, a "három lépés távolság" ügyészi allűrje egyesült benne.

Mindez azonban csak máz volt, mert költői lélek lakozott benne, akinek minden passziója az autóvezetésen kívül a versírás volt. Eredeti neve: *Feisztthammel* Lajos – ezen a néven jelentek meg korai versei – egyébként az érsekújvári ügyészségi elnöki beosztása előtt a komáromi ügyészségen, mint beosztott ügyész már régi nevén szerepelt, később magyarosította nevét. Jóval később, már mint szegedi egyetemi tanár is írogatott és publikált verseket a helyi újságokban.

Tehát megindult 1947 októberében Bólya vezetésével az intenzívebb munka a Vegyes bizottságon belül, Péchy – emlékezetem szerint – 1947 július végéig töltötte be a magyar tagozat elnöki tisztét. Ezután felváltva hol Pozsonyban, hol Budapesten ülésezünk egészen 1950 elejéig, még a lakosságcsere hivatalos lebonyolítását követően is.

Ez már merőben technikai jellegű munka volt, amennyiben a folyamatban levő lakosságcsere kapcsán felmerült – eddig rendezetlen – kérdéseket kellett "egyenestbe rakni", de akadtak érdekes jogi kérdések is, amint erről a későbbi véghatározatok tanúskodnak.

A Vegyes bizottság csehszlovák tagozatának munkájából Okáli Dániel lassan vissza is húzódott és a csehszlovák tagozat részéről Záturecky, Pohánka és Truska működtek. Ebben a periódusban politikai szempontból a Vegyes bizottság már nemigen volt "érdekes", mert "fejünk felett" a két állam kormánya folytatott tárgyalásokat az anyagi kérdések rendezéséről, elsősorban, ami a Csorba-tói egyezményben meg is történt. A Csorba-tói egyezményt nem hozták nyilvánosságra, a Pénzügyminisztériumban volt megtekinthető külön engedéllyel. Talán még ma is ez a helyzet.

Érdeklődésre tarthat számot, hogy a Vegyes bizottság egyes tagjainak sorsa a továbbiakban hogyan alakult. *Ruttkay* László 1951-ben az Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda munkatársa lett, ahol nyelvtudását hasznosítani tudta. Korán halt meg súlyos betegségben. Meleg szívé, korrekt ember volt, aki jóhiszeműen fogott hozzá egy nemzetközi egyezmény végrehajtásához, amikor még sok kérdés tisztázatlan volt, politikai síkon is.

*Berecz* Kálmán hivatása magaslatán álló pozsonyi meghatalmazott ("Zmocnenec") volt, aki közvetlen, megnyerő modorával sok mindent el tudott intézni a magyarok javára. Amellett reprezentálni is tudott, olykor összehívta a lakosságcserevel foglalkozó munkatársait kedélyes beszélgetésre, tájékoztatta őket folyamatosan a szükséges dolgokról. Legszemélyesebb tapasztalatom az volt, hogy amikor édesapám a sok vexatúrában (nyugdíj-nélküliség, lakásukba másik magyar család telepítése – összeköltöztetése a magyaroknak stb.) belehalt, mindent elkövetett, hogy édesapám temetésére elutazhassam (akkor határázár volt Csehszlovák oldalon, "a győzelmes február" – a fordulat ekkor következett be). Édesanyámat meglátogatta és a megbízotti hivatal nevében részvétét nyilvánította. A lakosságcsere lebonyolítása után Budapesten a Budapesti Konzervgyár jogtanácsosa lett. 1983. március 19-én halt meg 75 éves korában.

*Geönczeöl* Tibor nem volt vitakozó típus, az ellentéteket, ahol tehetett, mérsékelni igyekezett. A lakosságcsere teendőinek gyakorlati bevégződésével visszatért Békéscsabára, úgy hallottam, hogy elhunyt.

*Sebestyén* Pál, aki időről-időre különösen a kritikus szakaszokban személyesen is részt vett a lakosságcsere tárgyalásokon, ha nem is a Vegyes bizottság keretében, hanem egy szinttel feljebb, a külügyi szolgálatból való megválás után az Állam- és Jogtudományi Intézet munkatársa lett, ahol páratlan nyelvtudásával (francia, olasz, német) nagy segítséget jelentett az egész Intézetnek. 1973. október 18-án halt meg 81. életévében.

*Márk* László a külügyi szolgálatból elbocsátottak szomorú sorsára jutott. A Műszaki Egyetem egyik tanszékének laboratóriumában kapott állást, ahol egészségtelen körülmények között gyógyíthatatlan betegséget kapott és korán meghalt. Egy jobb sorsra



érdemes, idegen nyelveket kiválóan beszélő jogász végezte így életét – anélkül, hogy lelkiismeretét valami is terhelte volna. Sok hasonló eset volt abban a szomorú időben, így pl. *Szondy* Viktor, a nemzetközi büntetőjog kiváló szakembere, a Külügyminisztériumban a Nemzetközi Büntetőjogi Osztály erőssége, a kitelepítések viszontagságait nem bírta ki és mint kitelepített vidéken halt meg.

*Bólya* Lajos az áttelepítési teendők befejezése után rövidesen Szegeden lett előbb egyetemi docens, majd egyetemi tanár, 1957-ben dékán és rövid ideig rektor is. A büntető perrendtartást adta elő. 61 éves koráig szolgált, majd nyugdíjba ment. Később néha az Országgyűlési Könyvtárban láttam búvárkodni. Korán halt meg, ahogy értesültem, hirtelen, a szíve vitte el.

*Péchy* József további sorsáról nincs értesülésem.

A csehszlovák tagozat tagjai közül *Záturecky* Péterrel később is tartottam a kapcsolatot. Igen korrekt, jó kolléga volt, pedig munkánk nem volt könnyű. A tárgyalási jegyzőkönyvet két nyelven kellett felvenni, magyarul és szlovákul. Én a magyar szöveget készítettem, *Záturecky* a szlovák szöveget. A végén összetűntünk és egyeztettünk. Soha a legkisebb vita nem támadt közöttünk, mert mindketten *valósághoz hű* jegyzőkönyv felvételére törekedtünk. El lehet képzelni, hogy az évek során milyen nagy mennyiségű jegyzőkönyv gyűlt össze, amit ketten szerkesztettünk, majd lediktáltuk, én *Bácskai* Nándor felejtethetetlen munkatársamnak, aki olyan gyorsan gépelt, mint egy hivatásos gépirónő. Korán halt meg, infarktusban. *Záturecky* Péter később a Szlovák Legfelsőbb Bíróság bírója lett. Egy ízben még találkoztam vele a hetvenes évek vége felé az Astoria Szálló halljában, amikor éppen egy lovagló versenyre készült (nagyon szeretett lovagolni, ez volt a passziója). 1982. augusztus 1. napján halt meg, ugyancsak infarktusban.

Szakértői gárdánkból *Hollós* László a Pénzügyi Központ munkatársa lett, állítólag szintén meghalt volna, *Mojzer* Antal nyugatra távozott.

Magamról végezetül annyit, hogy 1954 óta az Állam- és Jogtudományi Intézet munkatársa voltam. Kutatási területem a munkajog lett, de a csehszlovák jogi referensi feladatokat végig elláttam. Ebből kifolyólag sok értékes új kapcsolatra tettem szert, csehszlovákiai kutatókkal számos esetben találkoztam ott is, itt is. Ezek sorában is külön szeretettel emlékezem vissza *Luby* István akadémikusra, a civilisztika kiváló művelőjére, aki sajnos szintén idő előtt távozott az élők sorából. A pozsonyi egyetemen évfolyamtársa volt *Pfeifer* Dánielnek. Egy alkalommal közösen hármasban uzsonnáztunk a Budapest Szálló teraszán. A jogi kapcsolatok dinamikus egyénisége volt *Bianchi* Leonard, aki a magyar jog szlovákiai tolmácsolója volt hosszú éveken át. Ő is itt hagyott bennünket, váratlanul, szintén infarktus következtében.

A jó személyi kapcsolatok azonban a valóságos helyzettől nem téríthetik el figyelmünket. Ez pedig a szlovákiai magyarság csendes, de kitartó beolvasztási folyamata a szlovákságba. Ennek csak egyik epizódja a történészek között kialakult vita a magyar eredetű családi nevek írásmódjáról. "Mi itten magyar ajkú lakosság öncélúan vagyunk csak magyarok, rólunk elfelejtkeztek, mi magyar ajkú csehszlovákok vagyunk" írja egyik régi barátom Ógyalláról. A magyar nyelvbe szlovák szavak keverednek (národny vybor, lieceb fond stb.) a köznapi beszélgetés során, magyar szülők leszármazottai a magyar nyelvet már csak törve beszélnek, különösen ha házastársuk történetesen szlovák vagy cseh nemzetiségű. Az unokák pedig már egy szót sem tudnak magyarul. Vannak ellenkező példák is, de ez sajnos kivételnek tekinthető.

A magyarság lassú elnemzetlenítése határainkon túl sajnos reális folyamat, ami elsősorban az uralkodó nemzet türelmetlenségére, agresszivitására vezethető vissza. E folyamat megállításához annak a felismerésére lenne szükség, hogy egymás nemzetiségét, a nemzet önmegvalósításához való jogát tiszteletben kell tartani, szóval a kulturális szint magasabb fokára kellene emelkedni. Más nemzetiségének tiszteletben tartása a mi önbecsülésünk is, illetve önbecsülésünk kilép a kulturális keretek közül, ha felsőbbbségi, hatalmi tendenciák fűtik. Úgy látszik, a szomszéd államok egy része ennek felismeréséhez még nem jutott el.

LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI Sen.

## MÉMOIRES DE L'EXÉCUTION DU TRAITÉ HONGRO-TCHÉCOSLOVAQUE SUR L'ÉCHANGE DE POPULATION

(Résumé)

A la conclusion du traité hongrois – tchécoslovaque sur l'échange de population, l'auteur a été chargé de la fonction de secrétaire de la commission mixte hongrois – tchécoslovaque. Secrétaire de la commission, dans ses mémoires il rend compte des personnes avec lesquelles il pouvait coopérer au cours de la préparation du traité. Dans ses mémoires il parle également des circonstances politiques du traité, ainsi que de la situation difficile des minorités ethniques dans la mesure où l'ethnie nationale majoritaire a des aspirations assimilatrices.

## La justice constitutionnelle en Hongrie

### I. L'ORIGINE

Avant le changement du régime politique, les problèmes de constitutionnalité et celui de la protection de la constitution étaient de plus en plus souvent soulevés par la littérature juridique dès le début des années 1980.<sup>1</sup> Dans le cadre du système de parti unique antérieur, les détenteurs du pouvoir politique, sous l'influence des études parues dans la littérature juridiques et des déclarations de certains milieux politiques non-officiels, devaient faire face aux problèmes de constitutionnalité et à ceux de la protection de la constitution. C'est grâce à ces phénomènes que le Conseil constitutionnel a été établi en 1984, aux attributions exclusives duquel n'incombait que le contrôle de constitutionnalité a posteriori des normes juridiques. Le Conseil constitutionnel fonctionnait en tant que quasi commission du Parlement, parmi les membres duquel se trouvaient aussi bien des constitutionnalistes que des députés parlementaires sans qualification juridique. Le Conseil constitutionnel ne déployait guère d'activité pratique; pendant ses six ans d'existence, le nombre total des décisions n'a atteint que onze, et se bornait exclusivement au contrôle postérieur des normes juridiques infralégislatives. La parution du Conseil constitutionnel a signifié l'affaiblissement de l'esprit communiste orthodoxe et a permis aux milieux politiques non-officiels et à la majorité décisive des constitutionnalistes, d'entamer la lutte pour l'établissement d'un véritable organe chargé de la protection de la constitution.<sup>2</sup> C'est ainsi qu'en 1989, en même temps que le changement du régime politique, la nécessité d'établir une Cour constitutionnelle ne pouvait plus être contestée par aucun des cercles ayant eu un poids politique. Les constitutionnalistes qui, en se référant au modèle anglais de la démocratie, craignant pour la souveraineté du Parlement et ne jugeant pas nécessaire la création d'une Cour constitutionnelle, sont restés en minorité infime. Selon l'avis des partisans des conceptions restées en minorité, la Cour constitutionnelle ne peut avoir d'attributions qui seraient incompatibles avec la souveraineté parlementaire et dans

---

<sup>1</sup> C.f. un aperçu complet: Attila Rácz: A jogszabályok törvényességének utólagos ellenőrzése. Tanulmányok az ellenőrzési rendszer továbbfejlesztéséről. (Le contrôle postérieur de la légalité des normes juridiques. Études sur le développement du système de contrôle.) Budapest, 1982. pp. 1-76.

<sup>2</sup> Concernant le fonctionnement du Conseil constitutionnel voir plus en détail: András Holló Alkotmányjogi Tanács működése 1984-1989. (Le fonctionnement du Conseil constitutionnel 1984-1989.) Académie des sciences, ÁPK, Budapest, 1982. pp 2-51.

le cas de l'existence d'une vraie juridiction administrative, la justice constitutionnelle aurait été une institution superflue.<sup>3</sup>

Par contre, selon l'avis majoritaire, une démocratie parlementaire pouvait également être la source des atteintes aux dispositions constitutionnelles, c'est pourquoi ses partisans possédaient la position selon laquelle l'établissement d'une Cour constitutionnelle, indépendante aussi bien du pouvoir législatif que de l'exécutif, était bien justifié.<sup>4</sup> Conformément à la position des représentants de cette approche, le principe traditionnel de Montesquieu concernant la séparation des pouvoirs ne se fait plus valoir, et en réalité, le pouvoir législatif n'est plus en mesure de contrôler le pouvoir exécutif, vu que la majorité parlementaire élue et le pouvoir exécutif représentent les mêmes hiérarchies de valeurs et volonté politique. Par conséquent, c'est la Cour constitutionnelle qui pourrait être l'organe apte à garantir la protection de la Constitution et à contrôler la constitutionnalité des normes juridiques, émises tant par le pouvoir législatif que par l'exécutif. Ceux qui insistaient sur l'établissement de la Cour constitutionnelle l'argumentaient par l'interprétation moderne du principe de souveraineté, la notion signifie une souveraineté partagée, ce qui veut dire que c'est le système juridique qui est souverain, c'est pourquoi la souveraineté ne peut être liée à un seul organe.

Aussi bien avant, qu'après l'établissement de la Cour constitutionnelle, des débats ont été poursuivis sur la question de savoir où la placer au rang des pouvoirs.<sup>5</sup> Des personnes prétendaient que la Cour constitutionnelle était en la réalité un tribunal, ses règles de fonctionnement devaient être analogues à celles des tribunaux ordinaires. D'autres avançaient que la Cour constitutionnelle ne pouvait être rangée au sein d'aucun des pouvoirs, mais elle représentait un pouvoir autonome à côté des trois autres, suivant la conception américaine des freins et des contrepoids. La Cour constitutionnelle hongroise possède une autonomie tant par rapport au Parlement qu'au Gouvernement, et elle est membre de la Conférence des Cours constitutionnelles européennes.

C'est en présence des discussions théorétiques esquissées ci-dessus que "la table ronde à trois côtés" (constituée par les représentants du parti communiste, étant encore au pouvoir à l'époque, de ceux des partis nouvellement formés et des représentants des organisations dites indépendantes) a décidé sous peu de temps de la nécessité de créer une Cour constitutionnelle. Les débats politiques ne portaient que sur la question de savoir si la décision définitive concernant l'inconstitutionnalité des lois soit entre les mains du Parlement, ou bien de la Cour constitutionnelle. Lors des négociations, le droit d'annulation des lois a également été attribué à la Cour constitutionnelle. Les partis politiques n'étant qu'au stade de l'organisation ont proposé l'établissement d'une Cour constitutionnelle possédant de larges attributions. La raison qui justifiait cette proposition était que l'issue de la lutte politique n'était pas encore connue, et certains des partis politiques n'étaient pas encore sûrs du caractère définitif du changement de régime

---

<sup>3</sup> Voir József Szabó: *Ki a káoszról, vissza Európába* (Mettons fin du chaos, retournons en Europe.) Édition Teleszkóp, Budapest, 1993. pp. 151-181

<sup>4</sup> Kálmán Kulcsár: *A tekintélyuralomtól a demokráciáig*. (Du régime autoritaire à la démocratie.) István Kovács: *Az Alkotmányjogi Tanácstól az Alkotmánybíróságig. Az alkotmányosság védelmének szervezeti garanciái*. (Du Conseil constitutionnel à la Cour constitutionnelle. Les garanties organisationnelles de la protection de la constitutionnalité.) Académie des sciences, ÁKP. Budapest, 1989. pp. 11-40; 67-92.

<sup>5</sup> Voir Károly Törő: *Az Alkotmánybíráskodás és a "láthatatlan alkotmány"*. (La justice constitutionnelle et "la Constitution invisible".) Magyar Jog, 1992. No 2. pp. 85-90

politique. Ils jugeaient opportun de créer une Cour constitutionnelle dans le cas d'un refoulement politique, et qui soit capable d'assurer une protection effective contre les tentatives totalitaires.

Considérant que la table ronde à trois côtés ne disposait pas encore de pouvoir politique, c'était encore la tâche de l'Assemblée nationale élue en 1985 de décider, par force normative, de l'établissement de la Cour constitutionnelle. L'intention visant la création d'une Cour constitutionnelle devait être confirmée d'abord par le texte de la Constitution. Suivant la réglementation au niveau constitutionnel, la Cour constitutionnelle contrôlera la constitutionnalité des normes juridiques et accomplira les tâches qui lui seront imposées par la loi. C'est également la Constitution qui déterminera le nombre des membres de la Cour constitutionnelle, ainsi que les règles les plus importantes régissant leur élection. La prohibition se retrouve également au niveau de la Constitution qui interdit pour les juges constitutionnels d'être membres de tout parti politique et de poursuivre des activités politiques en dehors des devoirs qu'impliquent les attributions de la Cour constitutionnelle. Enfin, la Constitution prévoit qu'une loi à part disposera de l'établissement et de la fonction de la Cour constitutionnelle, qui sera adoptée par une majorité de deux tiers des voix des députés parlementaires présents durant le vote.

Le jour de la publication de la loi No XXXII de l'année 1989 sur la Cour constitutionnelle est le 30 octobre 1989. Cette loi règle en détail les compétences, la structure, la procédure, certaines des procédures spéciales de la Cour constitutionnelle, et par ses dispositions finales, prévoit des dispositions transitoires importantes. La Cour constitutionnelle a commencé de fonctionner le 1er janvier 1990. Les premières élections libres ont eu lieu début printemps 1990. C'était donc la Cour constitutionnelle qui était la première institution de la nouvelle structure de l'État, qui ait pu, en même temps veiller à la transition de l'État socialiste vers un État constitutionnel, pris au sens stricte du terme.

Une autre norme juridique concernant la Cour constitutionnelle relate également des Règlements. Aux termes de l'article 29 de la loi sur la Cour constitutionnelle, les règles détaillées relatives à l'organisation et au fonctionnement seront établies par les Règlements de la Cour constitutionnelle, qui seront arrêtées - sur proposition de la Cour constitutionnelle - par une loi. A ce propos, il faut noter que cette loi n'a pas été adoptée jusqu'à ce jour. La cause en réside dans le fait que la Cour constitutionnelle était longtemps d'avis - sans jamais l'exprimer explicitement - que son indépendance serait mieux gardée si c'était elle-même qui adoptait ses Règlements. C'est pourquoi la Cour constitutionnelle fonctionne, depuis déjà plus de cinq ans, sur la base des Règlements provisoires, adoptés par elle-même. La Cour constitutionnelle a rédigé en 1994 le projet de Règlements qu'elle a proposé d'être adoptés par l'Assemblée nationale. Cette réglementation peut être contestée du point de vue du droit constitutionnel, puisque la Cour constitutionnelle ne dispose pas du droit d'initiative de la loi, par conséquent, elle n'a pas le droit de retirer sa proposition de loi. Ce problème soulève des difficultés surtout s'il s'agit d'une modification importante de la proposition soumise par la Cour constitutionnelle concernant ses propres Règlements. Sur la présentation des chefs des fractions parlementaires des partis politiques, en tant que députés individuels, les Règlements de la Cour constitutionnelle sont actuellement soumis à des débats au sein de l'Assemblée nationale, et l'on espère leur adoption rapide.

Il est important de noter qu'en Hongrie la préparation de la nouvelle Constitution est à un stade avancé, et suivant les prévisions, ce dans un avenir proche, l'Assemblée nationale discutera des conceptions de la nouvelle Constitution déjà élaborées, et la nouvelle Constitution proposée touchera également l'institution de la justice constitutionnelle. La réglementation prévue par la Constitution actuellement en vigueur contient trop peu de dispositions sur la Cour constitutionnelle par rapport à l'importance de l'institution. Un grand nombre de dispositions, qui portent incontestablement un caractère constitutionnel, est inclu actuellement dans la loi sur la Cour constitutionnelle. La nouvelle Constitution devrait changer avant tout cette situation et permettre d'élever au rang des dispositions constitutionnelles - même sans modification de leur contenu essentiel - toutes les dispositions de principe, qui déterminent la composition, les attributions et la procédure de la Cour constitutionnelle. Naturellement, les dispositions en détail devront être prévues dorénavant par la loi sur la Cour constitutionnelle.

Dans le cadre de la présente étude, nous suivrons l'approche de *lege lata*, mais souhaiterions soulever également les questions et les idées qui touchent la Cour constitutionnelle dans la phase de préparation de la nouvelle Constitution.

## II. LA COMPOSITION

La Cour constitutionnelle est un organe typique, où le nombre des membres reflète une proportion inverse à son importance. En Hongrie, lors de l'établissement de la Cour, la création d'un corps de 15 membres a été décidée, de manière à ce qu'en 1989 cinq juges avaient été élus, puis en 1990 l'Assemblée nationale librement élue a ultérieurement élu cinq juges, tandis que celle élue en 1994 aurait dû élir encore cinq juges constitutionnels. L'Assemblée nationale élue en 1994 a modifié l'effectif de la Cour constitutionnel et a décidé, par le biais de l'amendement de la loi sur la Cour constitutionnelle, de manière à ce que la Cour constitutionnelle devienne un corps composé de onze membres (loi No LXXVII de l'année 1994).

Il est évident que cette Cour constitutionnelle avec un nombre relativement restreint de juges ne soit en mesure d'accomplir ses tâches qu'avec le soutien d'un appareil professionnel dûment qualifié et en nombre suffisant. L'office de la Cour constitutionnelle fonctionne sous la direction du secrétaire général, élu dans la séance plénière de la Cour constitutionnelle. Chacun des juges constitutionnels dispose d'une équipe soumise à sa disposition, composé de deux conseillers (conseillers généraux) et d'un secrétaire.

Les juges constitutionnels sont élus par le Parlement pour une durée de neuf ans. La candidature des personnes se présentant aux postes de juges constitutionnels est soumise par une commission de désignation composée par les groupes de députés des partis représentés à l'Assemblée nationale. Parmi les onze membres de la Cour constitutionnelle, cette dernière n'en a que 9 élus. Les partis politiques mènent des négociations pour ce concerter sur la personnes des deux juges à élir, mais jusqu'à ce moment, sans résultat. La cause réside dans le fait que, la coalition socio-libérale actuellement au pouvoir dispose d'une majorité de deux tiers des voix, nécessaire à l'élection des juges constitutionnels, tandis que ce sont les représentants des partis de l'opposition qui donnent la majorité des membres de la commission de désignation, c'est

pourquoi le compromis politique requis pour les candidats n'est pas encore atteint pour l'instant.

Quant à l'autorité des juges constitutionnels, il est déterminant de savoir, qui sont les personnes qui peuvent être élues juges constitutionnels. Un intérêt fondamental s'attache à ce que les juges constitutionnels disposent des connaissances professionnelles adéquates et que leur indépendance soit assurée. La réglementation juridique en vigueur établit des normes rigoureuses concernant les critères d'élection du juge constitutionnel. Tout citoyen hongrois en possession d'une licence de droit, ayant un casier judiciaire vierge et ayant 45 ans révolus est éligible en tant que membre de la Cour constitutionnelle. L'Assemblée nationale élit les membres de la Cour constitutionnelle parmi les juristes théoriciens possédant des connaissances prééminentes, des professeurs d'université et des docteurs en sciences juridiques et politiques ou parmi les juristes ayant une pratique professionnelle d'au moins vingt ans acquise dans un champs d'activité qui nécessite une qualification juridique. Parmi les neuf juges constitutionnels, sept ont été élus après une longue carrière scientifique et de professeur d'université, tandis que deux sont devenus membres de la Cour constitutionnelle après une pratique acquise dans des juridictions ordinaires. Une telle composition personnelle de la Cour constitutionnelle est justifiée aussi par le fait que les personnalités indépendantes occupaient surtout des postes universitaires et scientifiques avant le changement du régime politique, tandis que les juges ayant acquis une pratique dans les juridictions ordinaires ont souvent été touchés par la politique. Cet état des choses a déjà changé aujourd'hui, c'est pourquoi plusieurs souhaitent voir aux rangs des juges constitutionnels également des juristes provenant des juridictions.

Concernant la personne des juges constitutionnels, l'Assemblée nationale a établi d'importantes règles d'incompatibilité. A leur sens, ne peut pas être élu membre de la Cour constitutionnelle celui qui dans les quatre ans qui précèdent l'élection a été membre du gouvernement ou employé d'un parti ou qui a occupé un poste de dirigeant dans l'administration publique. Une autre règle d'incompatibilité réside dans le fait que les membres de la Cour constitutionnelle ne peuvent pas exercer les fonctions de député parlementaire, celles de député municipale et ne peuvent remplir aucune fonction au sein d'autres organes de l'Etat ou les fonctions de dirigeant au sein d'un organe de représentation d'intérêts et ne peuvent être membres d'aucun parti. Le juge constitutionnel ne pourra mener aucune activité politique, ni faire de déclarations politiques. En revanche, les activités scientifiques, éducatives, littéraires et artistiques sont autorisées pour les juges constitutionnels. Les juges constitutionnels mènent également une activité d'enseignant universitaire. En ce qui nous concerne, nous considérons comme contestable même l'activité d'enseignant universitaire du point de vue de l'incompatibilité, puisqu'il arrive inévitablement que les juges constitutionnels se prononcent en leur qualité de professeur universitaire concernant les projets de loi, de certains problèmes de droit constitutionnel, et par cela, certains préjugés peuvent avoir lieu. Nous n'estimons pas souhaitable non plus que les juges constitutionnels remplissent des postes de titulaire de chaire universitaire.

Les juges constitutionnels sont élus pour une durée de neuf ans et sont rééligibles une fois. Une telle réglementation n'est pas inconnue dans les autres pays de l'Europe, néanmoins, des contre-arguments peuvent aussi être formulés à l'égard de cette solution. La carrière individuelle du juge constitutionnel élu à l'âge de 45 ans qui n'a pas été réélu, se brise et son nouvel emploi pourra rencontrer des difficultés. Ce n'est donc pas par

hasard que les juges constitutionnels maintiennent en Hongrie leur poste d'enseignant universitaire, en assurant ainsi leur point de chute. La réélection peut également inciter les juges constitutionnels à prendre aussi en considération certains facteurs politiques lors de la prise des arrêts avant leur réélection, ainsi une atteinte pourrait être portée à leur indépendance. Il est à mentionner que la conception de la nouvelle Constitution qui va être discutée et adoptée prochainement, a indiqué comme but le prolongement du mandat de neuf ans des juges constitutionnels et en même temps la suppression de la rééligibilité.

Il existe une règle très importante concernant le statut et l'indépendance des juges constitutionnels: le président de la Cour constitutionnelle bénéficie d'un traitement égal à celui du premier ministre, tandis que les autres membres de la Cour constitutionnel possèdent un traitement égal à celui des ministres. Cette disposition est destinée à garantir l'indépendance matérielle individuelle des juges constitutionnels. Les membres de la Cour constitutionnelle sont indépendants, ils statuent uniquement sur la base de la Constitution et des lois. Les membres de la Cour constitutionnelle jouissent d'immunités analogues à celles des députés parlementaires. Un membre de la Cour constitutionnelle ne sera pas remis en cause pour les opinions exprimées et les votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

### III. L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT

Le siège de la Cour constitutionnelle est fixé à Esztergom (à environ 50 km de Budapest). Esztergom était la capitale du pays au moyen âge, c'est pourquoi il était symboliquement important de fixer cette ville comme siège de la Cour constitutionnelle. L'exemple allemand a incontestablement influencé, car c'est à Karlsruhe que fonctionne la Cour constitutionnelle. En Hongrie, tous les ministères ont pour siège la capitale, c'est pourquoi il s'est avéré illusoire de fixer Esztergom en tant que siège de la Cour constitutionnelle. En fait, la Cour constitutionnelle fonctionne à Budapest, et jusqu'à ce moment elle n'a donné qu'une seule séance cérémonieuse à Esztergom.<sup>6</sup>

La Cour constitutionnelle élit son président parmi ses membres pour une durée de trois ans dans le cadre de sa séance plénière. Le président et le vice-président sont rééligibles à ces postes. Selon la pratique jusqu'ici, l'élection du président et du vice-président n'a jamais été précédée par une nomination, elle s'est toujours déroulée lors d'une séance plénière, par scrutin secret. Dans ce cas, la séance plénière possède le quorum dans le cas où chacun des juges constitutionnels élus y participe. Conformément aux Règlements provisoires et proposés à l'adoption par l'Assemblée nationale, sera président de la Cour constitutionnelle celui qui aura acquis plus que la moitié des voix. Il est à noter que lors des élections ayant eu lieu jusqu'à présent, tant le président que le vice-président ont déjà été élus au premier tour. Une prérogative est assurée au président: en cas d'égalité des voix lors de la séance plénière, c'est sa voix qui prévaudra. Le président de la Cour constitutionnelle n'a encore jamais exercé ce droit dans la pratique et les juges constitutionnels ont toujours considéré le projet de l'arrêt comme rejeté en cas d'égalité des voix. C'est pourquoi le président de la Cour

---

<sup>6</sup> Voir Géza Kilényi: Gondok az Alkotmánybíróság háza táján. (Soucis autour de la Cour constitutionnelle.) Magyar Jog, 1990. No 5.



constitutionnelle a plutôt un rôle de *primus inter pares* lors des séances plénières et en même temps, il incombe aux attributions du président de représenter la Cour constitutionnelle devant l'Assemblée nationale et d'autres organes. La Constitution confère des attributions spéciales de droit public au président de la Cour constitutionnelle pour des situations particulières. Ainsi par exemple, en cas d'empêchement à l'Assemblée nationale, ce sont le président de l'Assemblée nationale, le président de la Cour constitutionnelle et le premier ministre qui décident en commun du bien-fondé de la proclamation de l'état de guerre, de l'état d'urgence et de l'état de siège.

La Cour constitutionnelle prend ses arrêts en deux formations: en séance plénière et en chambre, composées de trois membres. C'est la séance plénière qui a le droit de décider des sujets plus importants conférés à ses attributions et procède notamment:

- au contrôle préalable de l'inconstitutionnalité des dispositions contestées d'un projet de loi, d'une loi déjà adoptée mais pas encore promulguée et des Règlements de l'Assemblée nationale;

- à l'examen préalable de constitutionnalité d'une disposition jugée contestable d'un traité international;

- à l'examen postérieur d'inconstitutionnalité d'une loi;

- à l'examen de la question de savoir si une norme juridique n'est pas contraire à un traité international;

- à l'interprétation des dispositions de la Constitution;

- à l'élaboration du projet de la loi comportant les Règlements de la Cour constitutionnelle;

- au consentement - sauf dans le cas du flagrant délit - de l'arrestation d'un membre de la Cour constitutionnelle, de l'introduction d'une action pénale ou de l'application des mesures de coercition policière contre un membre de la Cour constitutionnelle;

- à la constatation du fait qu'un membre de la Cour constitutionnelle se trouve dans une situation d'incompatibilité;

- à la constatation de la cessation de la qualité de membre d'un juge constitutionnel pour cause d'omission de la suppression de l'incompatibilité;

- à l'exclusion d'un membre de la Cour constitutionnelle du rang de membre de la Cour constitutionnelle;

- à la décision de toute autre affaire que le président ou trois membres de la Cour constitutionnelle proposent de trancher en séance plénière.

#### IV. LES ATTRIBUTIONS

Il incombe aux attributions de la Cour constitutionnelle hongroise de procéder au contrôle préalable et à l'examen postérieur de la constitutionnalité des normes juridiques, au contrôle de la constitutionnalité des traités internationaux, à l'interprétation des dispositions de la Constitution, au jugement de certains conflits de compétence entre les différents organes de l'État, à la connaissance des requêtes constitutionnelles et à la solution d'autres problèmes.

## 1. Les contrôles de constitutionnalité

### A. - Les normes contrôlées

Il est possible de considérer le contrôle de la constitutionnalité des normes juridiques comme la tâche la plus importante de la Cour constitutionnelle. Nous procédons à l'illustration de la sphère des normes faisant l'objet du contrôle par la présentation des contrôles antérieurs et postérieurs d'inconstitutionnalité des normes juridiques.

#### *(a) Le contrôle antérieur des normes juridiques:*

Aux termes de la loi sur la Cour constitutionnelle, l'examen préalable de l'inconstitutionnalité s'étend sur le contrôle de certaines dispositions du projet de loi, de la loi déjà adoptée mais pas encore promulguée, des Règlements de l'Assemblée nationale ainsi que sur l'examen préalable de certaines dispositions d'un traité international. Dans sa jurisprudence, la Cour constitutionnelle a adopté un arrêt possédant une importance de principe dans le domaine du contrôle préalable de l'inconstitutionnalité des normes à propos de celui des projets de loi. La Cour constitutionnelle n'a prononcé son arrêt qu'au stade de la législation, elle pouvait se heurter au principe de la séparation des pouvoirs lors de l'examen préalable de l'inconstitutionnalité.<sup>7</sup> Cette contradiction ne pouvait être constatée seulement dans le cas où un problème abstrait aurait surgi, pouvant être séparé du contexte des dispositions concrètes inclues dans le projet de loi, qui nécessitait donc en la réalité l'interprétation de la Constitution. De part ces faits, à quel stade de la législation la Cour était appelée à procéder à l'examen, ou bien si l'examen visait à des problèmes de forme ou bien à ceux du contenu, ont un rôle décisif. L'examen de l'inconstitutionnalité préalable des projets de loi permettrait ainsi à l'Assemblée nationale de s'assurer du concours de la Cour constitutionnelle à toute phase et n'importe quand dans le processus de la législation. Tenant compte du fait que la Cour constitutionnelle n'ait pas pour tâche de conseiller la législation, mais qu'elle en soit le juge, ce rôle était incompatible avec le statut de la Cour constitutionnelle. Suivant l'argumentation de la Cour constitutionnelle, l'objectif du contrôle préalable des normes - soit prévenir l'adoption des lois inconstitutionnelles - et la fonction du juge de la Cour constitutionnelle pourront être conciliés en cas d'examen du contenu d'une norme de la manière que ce soit le texte de la loi, dans sa version définitive - tant avant qu'après le vote sur l'ensemble du projet, mais en tout cas avant la promulgation - qui devrait être soumis à la Cour constitutionnelle.

Nous souhaitons noter qu'il existe en Hongrie des positions dans la littérature juridique, qui suggèrent la création de la possibilité de soumission des lois d'une importance prééminente à un contrôle préliminaire obligatoire de la constitutionnalité.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Voir l'arrêt No 16/1991 AB

<sup>8</sup> Antal Ádám: A jogszabályok alkotmánybírósági ellenőrzéséről. (Sur le contrôle de la constitutionnalité des normes juridiques.) Jogtudományi Közlöny, 1992. No. 12. p. 527.

*(b) Le contrôle postérieur de la constitutionnalité des normes juridiques*

Ce sont les requêtes, visant le contrôle postérieur de l'inconstitutionnalité des normes juridiques et des autres instruments de la gestion de l'État qui représentent le nombre le plus élevé des affaires, par lesquelles la Cour constitutionnelle est saisie. On distingue deux types de contrôle postérieur des normes juridiques: l'abstrait et le concret. Le nombre élevé des requêtes visant l'examen postérieur de l'inconstitutionnalité est également le résultat du fait, qu'il est possible de soumettre une *actio popularis*, c'est-à-dire n'importe qui, en se référant seulement à l'intérêt public et sans délai fixé au préalable au droit d'initier une procédure devant la Cour constitutionnelle pour constater l'inconstitutionnalité d'une norme juridique ou d'un autre instrument de la gestion de l'État. Le requérant n'est même pas obligé d'alléguer une violation de ses droits. L'importance de cette approche réside en ce que par le biais de cette action, les citoyens eux-mêmes ont la possibilité de participer à la transformation de l'ancien régime juridique. C'est à la suite d'une telle initiative provenant des citoyens que la justice administrative a été introduite en Hongrie, que la peine capitale a été abolie et que les principes constitutionnels de la protection des données privées, du droit de propriété ou ceux du droit à la libre expression ont été formés.

On parle d'un contrôle postérieur concret dans cas où le juge constate dans la procédure à établir, qu'il devrait y appliquer une norme juridique inconstitutionnelle et tout en suspendant cette procédure judiciaire, saisit la Cour constitutionnelle pour lui demander un arrêt concernant la constitutionnalité de la norme.

Le contrôle postérieur de l'inconstitutionnalité s'étend aussi bien à la vérification des normes juridiques qu'à celle des autres instruments juridiques de la gestion de l'État. On entend en Hongrie par le terme "norme" la loi et le règlement. Le pouvoir législatif appartient exclusivement à l'Assemblée nationale, tandis que le Gouvernement, le premier ministre, les ministres et les municipalités disposent du droit réglementaire. Les règlements sont des normes de caractère réglementaire, et se trouvent dans la hiérarchie des sources du droit au dessous de la loi. L'expression "les autres instruments juridiques de la gestion de l'État" signifie l'ensemble des résolutions, des instructions, des standards, des dispositions émises par la banque d'émission, l'organe de surveillance des banques ainsi que les communications statistiques et les explications juridiques. La spécificité commune pour les éléments énumérés comme autres instruments juridiques de la gestion de l'État est qu'ils ne sont pas de règles juridiques et ne contiennent pas de norme pour les personnes physiques. Dans la pratique, ce sont les organes supérieurs de l'administration publique qui prévoient dans la majorité des cas des tâches, sous forme d'une décision individuelle adressée aux organes de l'administration publique qui leur sont subordonnées ou leur émettent des instructions à caractère de réglementation. Les larges attributions de la Cour constitutionnelle dans le domaine du contrôle postérieur de l'inconstitutionnalité sont issues également du fait qu'il n'y ait pas de tribunal administratif à part, et ce sont les tribunaux ordinaires qui assument les tâches de la vérification de la légalité des décisions individuelles prises par les organes de l'administration publique. A notre avis, la Cour constitutionnelle hongroise dispose également d'attributions qui, au cas où il existe des juridictions administratives à part, incomberaient à la compétence de cette dernière. En ce qui nous concerne, nous estimerions souhaitable de *lege ferenda* le contrôle postérieur des règlements

municipaux et celui des autres instruments juridiques de la gestion de l'État comme appartenant aux attributions de la juridiction administrative.

En règle générale, la Cour constitutionnelle ne procède à l'examen de l'inconstitutionnalité que des normes juridiques en vigueur. Dans cas où la norme, faisant l'objet de l'examen de la Cour constitutionnelle perd sa vigueur au cours de la procédure, la Cour constitutionnelle éteint celle-ci. Le contrôle de l'inconstitutionnalité des règles juridiques déjà abrogées n'est possible que si c'est le juge qui en fait l'initiative, dans une procédure individuelle (concrète), au sujet de l'applicabilité dans l'affaire dont il devra statuer.<sup>9</sup>

Le contrôle postérieur d'inconstitutionnalité ne s'étend pas jusqu'aux directives et décisions de principe de la Cour suprême. La Cour suprême a le droit d'émettre une directive ou une décision de principe si elle doit exercer une direction de principe pour assurer l'unité de la juridiction ou bien pour donner une interprétation concernant un problème. Les directives et les décisions de principe ont une valeur obligatoire pour les tribunaux et les cours, c'est pourquoi il existe plusieurs auteurs dans la littérature juridique qui soulèvent également la nécessité de l'introduction du contrôle de l'inconstitutionnalité des directives et décisions de principe émises par la Cour suprême, tandis que d'autres arguent le maintien de la pratique actuelle, en se référant à la séparation de la jurisprudence ordinaire et de la justice constitutionnelle. Suivant l'interprétation donnée par la Cour constitutionnelle, elle n'a pas de compétence pour contrôler la constitutionnalité de l'application des normes juridiques par les juges. Il faut quand-même attirer l'attention de l'arrêt de la Cour constitutionnelle, auquel elle a constaté, à propos d'une espèce concrète qu'elle avait déclaré l'inconstitutionnalité d'une loi qui n'était pas inconstitutionnelle en soi, mais la juridiction l'avait interprétée d'une manière inconstitutionnelle.<sup>10</sup> Dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle a implicitement étendu ses attributions également jusqu'au contrôle de l'activité d'interprétation des normes juridiques par les tribunaux ordinaires.

*(c) Le jugement des plaintes constitutionnelles, soumises en raison de la violation des droits, assurées par la Constitution*

Bien qu'en vertu de la loi sur la Cour constitutionnelle où quiconque a le droit d'adresser une plainte constitutionnelle à la Cour constitutionnelle pour cause de violation de ses droits, nous pouvons dire que la spécificité de la justice constitutionnelle est que la protection des droits au niveau de l'individu est reléguée en arrière plan par rapport au contrôle des normes. Les plaintes constitutionnelles ne représentent que 2% du total des saisines. La cause en réside en ce que par la suite du changement du régime politique, on comptait sur une grande quantité de requêtes, visant le contrôle des normes, d'une part, et qu'au moment de l'élaboration de la loi sur la Cour constitutionnelle, les observations faites par la Cour suprême et le Parquet général de la République concernant le projet de la loi, ont rejeté univoquement la nécessité de l'institution de la plainte constitutionnelle en matière de jugements judiciaires et de décisions des autorités publiques. Il était également important de souligner pour les considérants du projet de la loi, qu'il n'y avait pas l'intention d'établir une supra instance

---

<sup>9</sup> Voir l'arrêt No 34/1991 AB.

<sup>10</sup> Voir l'arrêt No 57/1991 AB.

de pouvoir par la création de la Cour constitutionnelle. C'est ainsi qu'il a été prévu par la loi en tant que précondition de l'introduction à la Cour constitutionnelle de la plainte constitutionnelle que le préjudice causé à un droit fondamental devait être la conséquence de l'application d'une norme juridique inconstitutionnelle. En réalité, cette précondition met l'accent sur la procédure visant le contrôle postérieur de l'inconstitutionnalité, et non pas sur celle de la juridiction en matière des droits fondamentaux. Une autre précondition de l'introduction de la plainte constitutionnelle est le fait que la personne concernée doit épuiser toutes ses autres possibilités de recours, ou que d'autres possibilités de recours ne soient pas à sa disposition.

En vertu de la disposition de la loi, la plainte constitutionnelle est un recours judiciaire. Cela s'ensuit d'une part par le fait que la loi indique cette institution juridique en tant que "plainte", et qu'elle permet son introduction après avoir épuisé "les autres possibilités de recours", ou à défaut d'autres possibilités de recours", c'est-à-dire, en tant que recours ultérieur, donc définitif pour l'intéressé. Le requérant a donc le droit subjectif d'avoir accès à la procédure et à l'arrêt de la Cour constitutionnelle dans une affaire concrète. Néanmoins, ce droit subjectif au recours ne se considère pas en tant que recours général, parce qu'il ne peut être exercé qu'exceptionnellement, après l'entrée de la force de la chose jugée, en cas de violation des droits constitutionnels fondamentaux. Les attributions de la Cour constitutionnelle ne s'étendent qu'à l'annulation de la décision judiciaire portant atteinte à un droit fondamental, mais pas à la réforme du jugement.

Il est à noter que les tribunaux, les cours et les organes de l'administration publique se réfèrent à leurs autonomie et attributions en face de la plainte constitutionnelle. Les "dispositifs" des arrêts de la Cour constitutionnelle établissant des obligations aux tribunaux, cours et organes de l'administration publique ont provoqué jusqu'à ce moment plus de résistance que de succès.<sup>11</sup>

#### *(d) Les omissions législatives*

Les attributions de la Cour constitutionnelle s'étendent également jusqu'à la constatation de constitutionnalité se manifestant par l'omission commise par la législation. Cette constatation peut être issue du fait que l'organe législatif a manqué de s'acquitter de son devoir d'émettre une norme juridique résultant de l'autorisation d'une autre règle juridique et par cela, a provoqué une inconstitutionnalité. Dans ce cas, la Cour constitutionnelle invite l'organe qui s'est rendu responsable de l'omission dans le but de satisfaire à ses devoirs en fixant une date limite. L'organe, responsable de l'omission, doit répondre à son devoir d'émettre la norme juridique dans le délai fixé. Ce qui indique les limites des pouvoirs de la Cour constitutionnelle est que les délais fixés par les juges constitutionnels s'éteignent sans résultat. A défaut d'un compromis politique, p.e. l'Assemblée nationale se trouvait pendant des années dans une situation d'omission législative inconstitutionnelle, vu qu'elle n'avait pas adopté la loi sur les médias.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Voir László Sólyom: Az Alkotmánybíróság hatáskörének sajátossága. Tanulmány és ajánlás Benedek Ferencnek. (Les spécificités des attributions de la Cour constitutionnelle. Étude et recommandation à M. Ferenc Benedek. Manuscrite, Budapest, 1996. p. 34.

<sup>12</sup> Voir les arrêts No 37/1992 AB et No 17/1993 AB.

## *B. - Les normes de contrôle*

### *(a) La Constitution et l'interprétation de la Constitution*

La Constitution hongroise peut être considérée comme bien courte car avec ses 78 articles, elle est la plus brève parmi les Constitutions de l'Europe centrale et orientale. Lors de la préparation de la nouvelle Constitution, on rédigea évidemment une Constitution plus détaillée. Suivant le texte de la Constitution actuelle, "La République de Hongrie est un État de droit indépendant et démocratique". Cette disposition assure la neutralité idéologique de la Constitution, accentué par plusieurs arrêts de la Cour constitutionnelle. Dans le cadre du fonctionnement de la Cour constitutionnelle, lors de la connaissance des requêtes, elle prend toujours la Constitution comme base de procédure. La Cour constitutionnelle interprète la Constitution non seulement dans la procédure qui a pour objet exclusif l'interprétation (interprétation abstraite de la Constitution), mais aussi dans chacune de ses procédures visant le contrôle de constitutionnalité des normes juridiques. Le sens des dispositions de la Constitution se dégage donc lors de chacune des interprétations données par la Cour constitutionnelle, dans lesquelles cette dernière tient compte non seulement des spécificités de l'espèce concrète, mais aussi de ses interprétations antérieures.<sup>13</sup>

L'une des attributions les plus importantes et les plus discutées de la Cour constitutionnelle est l'interprétation abstraite de la Constitution. En effet, la loi sur la Cour constitutionnelle a autorisé la Cour constitutionnelle à donner l'interprétation abstraite et non liée à une affaire concrète des dispositions de la Constitution à la saisine des personnes déterminées par la loi. Derrière des requêtes demandant l'interprétation abstraite de la Constitution il y a en général une affaire politique concrète (p.e. l'interprétation des attributions du Président de la République pour la nomination des personnes à certains postes, les rapports entre le Président de la République et les forces armées). Dans la littérature juridique il y a également des points de vue qui allèguent la suppression des attributions de la Cour constitutionnelle relatives à l'interprétation abstraite de la Constitution, puisque les requêtes visant l'interprétation abstraite de la Constitution souhaitent toujours que la Cour constitutionnelle tranche une dispute de droit constitutionnel bien définissable.<sup>14</sup> Par contre, l'interprétation abstraite de la Constitution n'est pas convenable, car la Cour constitutionnelle ne peut donner que des constatations abstraites, mais elle n'a pas de pouvoir de juger la dispute concrète de droit constitutionnel qui fait parti du problème lié à l'interprétation de la Constitution. De notre côté, nous estimons nécessaire de maintenir cette attribution de la Cour constitutionnelle, puisqu'on peut voir sur la base de la juridiction constitutionnelle jusqu'ici, que les arrêts les plus essentiels et importants de la Cour constitutionnelle ont justement été rendus dans ce domaine. Lors de l'interprétation abstraite de la Constitution, la Cour constitutionnelle a donné des interprétations concrètes et n'a pas rédigé d'avis servant de gouverne dans l'affaire concrète. Nous considérons déjà comme question d'ordre politique à savoir comment les arrêts interprétatifs de la Cour constitutionnelle sont expliqués et combien sont-ils respectés par les facteurs politiques déterminants.

---

<sup>13</sup> Voir l'arrêt No 36/1992 AB.

<sup>14</sup> Voir András Bragyova: Az új alkotmány egy koncepciója. (l'une des conceptions de la nouvelle Constitution.) Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1995. p. 201.

Étant donné que la Cour constitutionnelle rend ses arrêts aux espèces concrètes sur la base de l'interprétation des dispositions de la Constitution, se situant au sommet de la hiérarchie des sources de droit, il nous faudra examiner si la justice constitutionnelle interpèle la Constitution d'une manière stricte ou large.<sup>15</sup>

La jurisprudence de la Cour constitutionnelle concernant l'interprétation de la Constitution était stricte au début (lors de l'analyse des conditions de l'interprétation de la Constitution l'arrêt No 31/1990 a attiré l'attention sur l'interprétation stricte, pour éviter le gouvernement de la Cour constitutionnelle), par contre, elle a rendu par la suite un nombre d'arrêts à caractère activiste en matière de droits fondamentaux. La question est de savoir de quel pouvoir la Cour constitutionnelle dispose lors de l'interprétation des dispositions de la Constitution, c'est-à-dire, comment elle peut s'éloigner de son activité dans une affaire concrète ou lors de l'interprétation abstraite des dispositions constitutionnelles. La jurisprudence constante de nos jours montre, malgré les opinions dissidentes de certains juges constitutionnels, que la Cour constitutionnelle est encline à largement interpréter les dispositions de la Constitution relatives aux droits fondamentaux, à traiter les droits fondamentaux en tant que valeurs et à tirer les conclusions qui restreignent l'Assemblée nationale, détentrice du pouvoir de l'État. Sur la base d'une telle jurisprudence activiste de la Cour constitutionnelle, cette dernière a considéré le droit fondamental le plus abstrait, déclaré par la Constitution, le droit à la dignité humaine, comme l'un des éléments de base "du droit général de la personnalité" et l'a introduit dans la Constitution, non pas en tant que simple droit fondamental, mais en tant que "droit-mère", c'est-à-dire, comme droit fondamental subsidiaire, auquel tant la Cour constitutionnelle que les autres tribunaux peuvent se référer pour la protection de l'autonomie de l'individu dans le cas où aucun des droits fondamentaux concrets et individualisés ne saurait être appliqué.<sup>16</sup>

Sur la base de l'interprétation du droit à la vie, en tant que droit absolu, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelle la peine capitale.<sup>17</sup> Une opinion dissidente jointe à l'arrêt, a constaté: "Bien que l'interprétation de la Constitution fasse partie des attributions de la Cour constitutionnelle, l'extinction des contradictions entre les différentes dispositions constitutionnelles est le droit et le devoir de l'Assemblée nationale, détentrice du pouvoir constituant. La Cour constitutionnelle ne peut reprendre cette attribution". L'opinion dissidente émise contre la jurisprudence activiste a souligné que bien que la Cour constitutionnelle ait le pouvoir le plus large dans le domaine de la mise en oeuvre de la Constitution, cela ne signifie pas qu'elle puisse faire tout ce qu'elle estime nécessaire dans l'intérêt de la constitutionnalité. En effet, même la Cour constitutionnelle n'est pas le dépositaire excusif de la constitutionnalité dans la République de Hongrie, et c'est le système cohérent des garanties organisationnelles et procédurales qui sert à la protection de l'ordre constitutionnel, dans lequel la Cour constitutionnelle n'en est que l'un - bien qu'ayant incontestablement une importance éminente - des éléments".<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Voir Béla Pokol: *A magyar parlamentarizmus. (Le parlementarisme hongrois.)* Éditions de Cserépfalvi, Budapest, 1994. pp. 98-110.

<sup>16</sup> Voir l'arrêt No 8/1990 AB.

<sup>17</sup> Voir l'arrêt No 23/1990 AB.

<sup>18</sup> Voir l'arrêt No 57/1991 AB.

*(b) Le contrôle de la contradiction des règles juridiques ou des autres instruments juridiques de la gestion d'État avec un document international*

Aux termes du paragraphe premier de l'article 7 de la Constitution, "L'ordre légal de la République de Hongrie accepte les règles généralement reconnues du droit international et garantit l'harmonie entre ses engagements contractés dans le domaine du droit international et du droit interne". Au sens de cette disposition de la Constitution, "les règles généralement reconnues du droit international" font partie du droit hongrois sans transformation particulière. C'est donc la Constitution qui a effectué, elle-même la transformation de ces règles par la rédaction générale du texte - c'est-à-dire, sans l'énumération limitative et la détermination des règles. Par conséquence, les règles généralement reconnues du droit international ne font pas partie de la Constitution, mais elles constituent des obligations engagées. La Cour constitutionnelle dérive les rapports entre le droit interne et le droit international de la disposition constitutionnelle citée ci-dessus. La Cour constitutionnelle a souligné dans l'un de ses fameux arrêts (arrêt No 30/1990 AB) que dans le cas d'un défaut d'harmonie entre un traité international contracté et le droit interne qui porte atteinte aux droits fondamentaux des citoyens, assurés par la Constitution, l'État hongrois ne s'acquitte de son obligation en vertu du paragraphe premier de l'article 7 de la Constitution, s'il adopte des normes juridiques dans son droit interne qui soient en mesure de régler la situation existante en harmonie avec la Constitution. En cas de conflit entre le droit interne et le droit international, l'arrêt de la Cour constitutionnelle pourra porter sur les points suivants:

a) si une norme juridique du même niveau ou d'un niveau inférieur à celui de la règle juridique par laquelle le document international a été promulgué ou d'autres instruments juridiques de la gestion d'État sont en contradiction avec un document international, la Cour constitutionnelle annule, en totalité ou en partie, cette règle juridique ou cet instrument de gestion de l'État, contraire au document international;

b) si la Cour constitutionnelle constate qu'une règle juridique d'un niveau supérieur à celui de la règle juridique par laquelle le document international a été promulgué est en contradiction avec le document international, elle invite l'organe ou la personne qui a conclu le traité à éliminer la contradiction, en fixant une date limite sur la base de l'appréciation des circonstances.

C'est assez souvent que la Cour constitutionnelle se réfère dans ses arrêts à des conventions et traités internationaux, en premier lieu à la Convention européenne de la sauvegarde des droits de l'homme ainsi qu'à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

En Hongrie, dans le projet de la Constitution qui est actuellement en cours de rédaction, les documents internationaux seront placés directement après la Constitution dans la hiérarchie des normes juridiques. Une telle réglementation aurait inévitablement une influence considérable sur la démarche de la Cour constitutionnelle.

## **2. Les autres attributions**

On peut constater une tendance à l'élargissement des attributions de la Cour constitutionnelle. Certaines des attributions de la Cour constitutionnelle peuvent également être prévues par des lois à part, comme cela est illustré par les exemples des



années récentes. En même temps, les affaires touchant les partis politiques et la jurisprudence, concernant les élections, n'incombent pas aux attributions de la Cour constitutionnelle. Ce sont les tribunaux et les cours ordinaires qui sont compétents.

*(a) Le pouvoir de trancher les conflits de compétences*

Aux termes de la loi sur la Cour constitutionnelle, si un conflit surgit entre les organes de l'État ou entre les municipalités ou entre une municipalité et un organe de l'État, c'est la Cour constitutionnelle qui peut trancher ce conflit et désigner l'organe obligé à procéder dans l'affaire. Cette attribution liée au pouvoir de trancher les litiges de compétence a été créée à l'attention des États fédéraux pour régler les litiges entre l'union et ses États-membres. Par contre en Hongrie, qui est un État unitaire, cette institution ne s'est pas avérée vivante, puisque lors des cinq années de fonctionnement de la Cour constitutionnelle il n'y a eut qu'une seule saisine de la Cour constitutionnelle - dans une affaire d'une importance minime - en vue de la désignation de l'organe de l'administration publique qui devait procéder.<sup>19</sup>

*(b) La mise en cause du Président de la République*

La loi sur la Cour constitutionnelle permet qu'une autre loi puisse prévoir des attributions supplémentaires à cette première. C'est ainsi que la Constitution elle-même dispose de ce que la Cour constitutionnelle poursuive le procès en vue de la mise en cause du Président de la République. Au cas où la Cour constitutionnelle constaterait que le Président de la République aurait violé la loi, elle pourra le priver de ses fonctions. Si la procédure en vue de la mise en cause du Président de la République serait engagée contre lui à cause des actes à poursuivre aux termes du droit pénal, commis au cours de son mandat et en rapport avec ses activités officielles, les dispositions générales seront également applicables dans la procédure de la Cour constitutionnelle. L'accusation sera représentée par un accusateur choisi par l'Assemblée nationale de ses rangs (articles 31/A et 32 de la Constitution).

*(c) Les attributions de la Cour constitutionnelle, résultant de la loi sur les municipalités*

La loi sur les municipalités (loi No LXV de l'année 1990) déclare que les droits et l'exercice légal des attributions des autonomies locales (municipalités) seront protégés par la Cour constitutionnelle ainsi que les tribunaux ordinaires. C'est également sur la base de la loi sur les municipalités qu'une plainte constitutionnelle peut être soumise à la Cour constitutionnelle en raison du refus de l'inscription d'un référendum, l'exécution illégale des opérations du référendum, ou bien du refus illégal des débats sur une initiative populaire locale. Sur la base d'une autre disposition de cette même loi, la Cour constitutionnelle - à la demande du Gouvernement - émet un avis sur la constitutionnalité du fonctionnement du corps des députés locaux.

Les affaires touchant les municipalités constituent une partie assez considérable de la jurisprudence constitutionnelle. Les attributions de la Cour constitutionnelle ne se

---

<sup>19</sup> Voir l'arrêt No 444/1992 AB.

resteignent pas à la seule vérification de la constitutionnalité, mais, dans le cas des décrets municipaux, sur l'initiative des offices administratifs, elle s'acquitte également de la vérification de la légalité. A notre avis, la Cour constitutionnelle pourrait être libérée d'une partie considérable de ses charges de travail résultant des affaires des municipalités si une justice administrative particulière était établie en Hongrie (en vue du jugement des litiges surgis concernant la constitutionnalité des référenda locaux, la légalité des décrets municipaux, etc.).

*(d) Les attributions relatives au référendum au niveau national et à l'initiative du peuple*

Sur la base de la loi sur le référendum et les initiatives du peuple (la loi No XVII de l'an 1989), une plainte constitutionnelle peut être soumise à la Cour constitutionnelle contre le refus de l'inscription d'un référendum et le refus des débats de fond sur une initiative du peuple, basés sur l'authentification sans résultat des signatures requises, ainsi que pour la violation des dispositions légales en matière de l'établissement des résultats de vote.

*(e) La protection de l'autonomie des institutions de l'enseignement supérieur*

Sur la base de la loi sur l'enseignement supérieur (la loi No LXXX de l'année 1993), les règles juridiques et les décisions individuelles portant atteinte à l'autonomie des institutions de l'enseignement supérieur, peuvent être attaquées devant la Cour constitutionnelle. L'unique exemple de l'exercice de cette attribution est l'arrêt qui a annulé les résolutions du Gouvernement et les mesures des ministres visant les licenciements, résultant de l'exécution du programme de la stabilisation de l'économie, parce que la Cour constitutionnelle les a jugé contraires aux dispositions légales relatives à l'autonomie des institutions de l'enseignement supérieur.<sup>20</sup>

## V. LA PROCÉDURE

### *1.1. L'étendue du droit à la saisine*

Le droit à la saisine diffère suivant les catégories d'affaires, incombant aux attributions de la Cour constitutionnelle. Nous en présentons un résumé selon ce qui suit.<sup>21</sup>

La saisine en vue du contrôle préliminaire de la contstitutionnalité des normes juridiques peut résulter de l'Assemblée nationale, de l'une de ses commissions permanentes ou d'un nombre d'au moins 50 députés, du Président de la République et du Gouvernement. Dans la période entre 1990 et 1995, la Cour constitutionnelle a été saisie au total 9 fois en vue de poursuivre une procédure de contrôle préliminaire de la constitutionnalité des normes juridiques. Dans ce cadre, le Président de la République

---

<sup>20</sup> Voir l'arrêt No 40/1995 AB.

<sup>21</sup> Sur le nombre et les statistiques des affaires à la Cour constitutionnelle voir plus en détail: Alkotmányos elvek és esetek. (Principes et espèces de la Cour constitutionnelle). COLPI, Budapest, 1996. pp. 636-696.

qui a été sept fois l'auteur de la saisine, et 2 fois un certain nombre de députés parlementaires a procédé à une saisine. Ces chiffres prouvent que c'est le Président de la République qui a le plus souvent recours au contrôle préliminaire des normes. Cette pratique répond aux prévisions et justifie combien le Président de la République, en tant que "branche autonome" du pouvoir de l'État possède aussi un rôle important dans les républiques parlementaires.

Comme nous l'avons déjà mentionné ci-dessus, la procédure en vue du contrôle postérieur de l'inconstitutionnalité a un caractère d'actio popularis. Cette large perméabilité du contrôle postérieur de l'inconstitutionnalité des normes juridiques inscite aux débats de nos jours. Certains estiment que le maintien du droit actuel à la saisine est sans limite, dans l'intérêt de la constitutionnalité et de l'ordre juridique, tandis que d'autres considèrent l'introduction de la précondition de la saisine comme l'existence d'un intérêt. Il est à noter sur la base de la jurisprudence constitutionnelle, que les saisines en vue du contrôle postérieur de l'inconstitutionnalité, pouvant être faites par quiconque, ont lieu dans la majorité des cas lors de la propre affaire du requérant. Suivant la jurisprudence constitutionnelle, dans le cas des saisines autorisées pour "quiconque", la précondition réside dans l'existence de la capacité juridique. Ainsi, dans le cas où le requérant meurt après avoir soumis sa requête, la Cour constitutionnelle éteint la procédure, invoquant le manque de la capacité. Entre 1990 et 1995 le nombre total des saisines en vue d'un contrôle postérieur de l'inconstitutionnalité des normes juridiques s'est élevé à 2542, parmi lesquelles 1793 visaient des lois, 272 des décrets gouvernementaux, 167 des décrets ministériels et 310 contestaient la constitutionnalité d'autres normes juridiques et celle des autres instruments de la gestion de l'État.

L'examen du conflit d'une norme juridique avec un document international peut être proposé par l'Assemblée nationale, l'une de ses commissions permanentes ou l'un des députés parlementaires, le Président de la République, le Gouvernement ou l'un de ses membres, le président de la Cour des comptes, le président de la Cour suprême et le procureur général. La nécessité de la réappréciation de la place et du rôle des traités internationaux dans la hiérarchie des sources du droit ainsi que celle de leur réglementation de *lege ferenda* est prouvé par le fait que dans la période entre 1990 à 1995 seulement 4 requêtes de cette catégorie ont été soumises à la Cour constitutionnelle. Nous pouvons présumer que dans le cas où les traités internationaux auraient leur place dans le futur entre la Constitution et les lois, le nombre des procédures en vue de l'examen du conflit des normes juridiques avec les traités internationaux augmentera sans doute.

Entre 1990 et 1995 il y avaient 70 plaintes constitutionnelles au total devant la Cour constitutionnelle. Le nombre faible des plaintes constitutionnelles montre que la Cour constitutionnelle n'a qu'une jurisprudence "modérée" en matière de droits fondamentaux et comme nous l'avons déjà mentionné ci-dessus, la réglementation actuelle a également un effet de freinage, et en la pratique, cette institution juridique est liée au contrôle postérieur des normes juridiques. Nous souhaitons noter que les plaintes constitutionnelles peuvent être soumises tant par des personnes physiques que par des personnes morales.

La saisine en vue de l'interprétation des dispositions de la Constitution peut être effectuée par l'Assemblée nationale ou l'une de ses commissions permanentes, le Président de la République, le Gouvernement ou l'un de ses membres, le président de la Cour des comptes, le président de la Cour suprême et le procureur général. Dans la

période de 1990 à 1995 il y avait 19 requêtes au total devant la Cour constitutionnelle en vue de l'interprétation abstraite des dispositions de la Constitution. Parmi les auteurs de saisines, on retrouve l'Assemblée nationale, l'une de ses commissions permanentes, le Président de la République, le Gouvernement et l'un des ministres.

La Cour constitutionnelle a, en principe, le droit d'entamer une procédure d'office en matière de conflit d'une norme juridique avec un traité international ou en vue de la constatation d'une omission législative. La Cour constitutionnelle n'a cependant pas encore utilisé cette compétence.

La procédure de saisine du juge (ordinaire) peut se dérouler dans le cadre du contrôle postérieur concrèt de l'inconstitutionnalité des normes, puisque, comme nous l'avons déjà dit, le juge a le droit de s'adresser à l'affaire concrète dont il est saisi, en même temps que la suspension de l'affaire, s'il estime que la norme juridique dans cette affaire serait inconstitutionnelle.

### *1.2. Délais de saisine*

En règle générale, la soumission des requêtes n'est pas liée à un délai ultime, ce n'est que pour le cas de la plainte constitutionnelle que la loi sur la Cour constitutionnelle prévoit un délai pour la saisine. La plainte constitutionnelle peut être soumise dans les 60 jours qui suivent la notification de la décision judiciaire ayant la force de la chose jugée.

## *2. Le déroulement de l'instance*

### *2.1. Les caractéristiques de la procédure*

Les règles de procédure du fonctionnement de la Cour constitutionnelle sont fixées en partie par la loi sur la Cour constitutionnelle, où c'est la Cour constitutionnelle elle-même, qui a, en partie, établi ses règles de procédures les plus importantes. Il y a eu des débats dans la littérature juridique sur la question de savoir si le fonctionnement de la Cour constitutionnelle s'approchait de la procédure des tribunaux et des cours ordinaires ou bien si elle devait fonctionner suivant des règles de procédure sui generis. Selon la leçon tirée du rapport du président de la Cour constitutionnelle sur la première année du fonctionnement de la Cour constitutionnelle, les juges constitutionnels étaient d'accord en ce que "la Cour constitutionnelle ait un caractère de tribunal", mais la majorité des juges ne voulait pas suivre la procédure des tribunaux et des cours ordinaires: "l'application de la procédure contradictoire, orale et publique (ou celle de certains de ses éléments) aurait été entachée de contradictions et injustifiée dès le début".<sup>22</sup>

Les requêtes devront être soumises par écrit à la Cour constitutionnelle. Chacune des requêtes doit contenir l'indication de la cause, servant de base à la requête ainsi qu'une demande précise, et, la requête visant le contrôle postérieur de l'inconstitutionnalité d'une norme juridique doit proposer l'annulation de la disposition entamée de la règle.

---

<sup>22</sup> László Sólyom: The First Year of the Constitutional Court. Acta Juridica Hungariae. 1995. No 5.

Quant à la recevabilité et au traitement des requêtes, la pratique de la Cour constitutionnelle revêt un caractère extensible. En cas de recours à ses compétences de contrôle abstrait et de l'interprétation de la Constitution, la Cour constitutionnelle traite les requêtes librement dans la pratique, de même qu'elle pose également des questions dans ses arrêts et y donne les réponses. Dans la littérature juridique, cette jurisprudence activiste est remise en question. A partir de l'arrêt No 10/1990 AB, la Cour constitutionnelle a également examiné les autres dispositions légales, qui étaient en rapport avec le problème, remis en cause par la saisine. La Cour constitutionnelle a annulé les parties des règles juridiques dans une mesure nécessaire à la nouvelle réglementation. Il y avait des cas, quand elle a continué la procédure, nonobstant à la révocation de la requête.

## *2.2. Filtrage préalable*

Quant à la recevabilité des requêtes, le secrétaire général de la Cour constitutionnelle effectue un certain filtrage et examine si la requête est apte à faire commencer la procédure. En dehors de la "procédure normale" de la Cour constitutionnelle, le secrétaire général a le droit p.e. d'informer le requérant si sa requête est inapte à être considérée comme saisine, ou sa connaissance appartient aux attributions d'un autre organe, que la Cour constitutionnelle a déjà rendu un arrêt dans l'affaire, ou, en cas de l'omission de la soumission des éléments nécessaires au jugement de l'affaire, peut constater qu'il n'y a pas de possibilité légale pour entamer la procédure.

## *2.3. Représentation par avocat*

La loi sur la Cour constitutionnelle ne prévoit pas l'obligation d'agir par avocat concernant les saisines. Par suite du défaut de cette obligation, une masse de requêtes dépourvues de toute connaissance professionnelle a contraint la Cour constitutionnelle de dégager elle-même de la requête le problème de la constitutionnalité - pourvu qu'elle ne souhaite pas la refuser à défaut d'une demande expresse ou par suite d'une autre cause procédurale. La Cour constitutionnelle s'engage plutôt à rechercher le problème de la constitutionnalité sur la base des requêtes démunies des connaissances juridiques et à procéder ainsi d'une manière activiste, comme de refuser les requêtes avec une référence à des causes formelles. L'obligation d'agir par avocat est déjà prévue par les Règlements qui sont juste en cours d'être adoptés par l'Assemblée nationale et la Conception de la nouvelle Constitution, ainsi peut-on compter sur un changement dans ce domaine.

## *2.4. Procédure écrite*

L'élément le plus caractéristique de la procédure de la Cour constitutionnelle est la procédure écrite. Suivant les dispositions de la loi, la Cour constitutionnelle, sur la base des documents étant à sa disposition - le cas échéant, par l'audition de certaines personnes et en ayant recours à des experts - administre la preuve. Bien que dans quelques affaires importantes, la Cour constitutionnelle ait entendu des ministres, il est bien rare qu'elle estime nécessaire de tenir une audience. Le nombre élevé des affaires a également "emporté" d'une manière univoque la Cour constitutionnelle vers "un procès" écrit sans parties, c'est pourquoi le manque de caractère contradictoire peut être constaté

dans la procédure. A notre avis, l'introduction de l'obligation d'agir par avocat ouvrira une voie vers le relâchement de la procédure écrite et l'application de la procédure contradictoire.

### *2.5. Possibilité d'une décision provisoire*

La loi sur la Cour constitutionnelle ne reconnaît pas les mesures provisoires, mais la nécessité de son introduction a déjà surgi dans la pratique. C'est pourquoi les Règlements de la Cour constitutionnelle, sur lesquels les débats ont tout juste commencé à l'Assemblée nationale, introduira cette institution, par laquelle la Cour constitutionnelle aura le droit de suspendre l'application de la règle juridique, concernée par la saisine si elle s'avère nécessaire ou urgente en raison du détournement de conséquences graves ou d'autres causes importantes. Les mesures provisoires resteraient en vigueur jusqu'au moment du rendement de l'arrêt du fond, mais ce, trois mois au plus tard.

### *2.6. Opinions dissidentes et opinions parallèles*

Le juge constitutionnel resté en minorité lors du vote, peut rédiger par écrit sa position dissidente de celle majoritaire qui a été débattue lors de la séance ainsi que les considérants servant à la justification de celle-ci pour les joindre à l'arrêt sous forme d'une opinion dissidente. Le juge constitutionnel, qui est d'accord en ce qui concerne le fond du dispositif, mais les considérants duquel diffèrent de ceux majoritaires et débattus lors de la séance, a le droit de les rédiger par écrit et de les joindre - sous forme d'une opinion parallèle - à l'arrêt. Les opinions dissidentes et parallèles devront être publiées avec l'arrêt. La jurisprudence constitutionnelle montre que les juges constitutionnels sont inclinés à avoir recours à l'émission d'une opinion dissidente ou parallèle lors du rendement des arrêts les plus importants, ce qui résulte en général de leur approche activiste ou normativiste.

### *2.7. L'arrêt de la Cour constitutionnelle et sa publication*

L'arrêt de la Cour constitutionnelle ne peut pas être voué à l'appel. Au cas où la position de la Cour constitutionnelle aurait changé concernant un problème juridique, elle l'exprimera par un nouvel arrêt, à rendre dans le cadre d'une nouvelle procédure. C'est une question à part, qu'en cas de certaines fautes (p.e. faute de frappe), la Cour constitutionnelle a la possibilité de rectification.

La Cour constitutionnelle porte sa décision et son arrêt à la connaissance du requérant par voie de notification, et les publie également dans son bulletin officiel. Les arrêts d'importance de principe paraissent également dans le journal officiel de la République de Hongrie.

## *3. Les effets de la décision*

Les décisions de l'arrêt de la Cour constitutionnelle possèdent une force obligatoire universelle, ont donc un effet erga omnes. Aux termes du paragraphe 2 de

l'article 32/A de la Constitution, la Cour constitutionnelle, en cas de constatation de l'inconstitutionnalité, annule les lois et les autres règles juridiques. Suivant la terminologie de la loi sur la Cour constitutionnelle, cette loi prévoit trois catégories différentes de conséquences sur la constatation de l'inconstitutionnalité: si la Cour constitutionnelle annule la règle juridique, dans ce cas, la règle juridique perd sa vigueur le jour de la publication de l'arrêt, et à partir de cette date, la règle ne pourra pas être appliquée. La règle générale est donc l'annulation avec effet *ex nunc*, mais néanmoins, l'annulation de la norme juridique ne touche pas les rapports juridiques établis et les droits et obligations en résultant avant la publication de l'arrêt. La Cour constitutionnelle a cependant la possibilité de s'écarter de la règle d'annulation avec effet *ex nunc*, dans le cas où un autre délai servirait plus efficacement aux intérêts de la sécurité juridique.<sup>23</sup> La Cour constitutionnelle laisse un certain laps de temps par la voie d'une annulation ayant un effet futur - en raison de la prévention des lacunes juridiques - p.e. pour la constitution de la réglementation nouvelle. Elle a également la possibilité d'annuler les normes avec effet *ex tunc*, ainsi que de prévoir une application des conséquences de l'inconstitutionnalité dans certains rapports juridiques. C'est pour les intérêts de la sécurité juridique, ou tenant compte des intérêts particulièrement importants du requérant, que la Cour constitutionnelle peut avoir recours à ces droits, dans ce dernier cas, surtout dans les procédures invoquées en matière de plaintes constitutionnelles. Elle n'a le droit d'intervenir dans les rapports juridiques clos que si, au cas échéant, cette intervention pourrait être justifiée par d'autres principes de l'État de droit, qui concourraient avec celui de la sécurité juridique. C'est ainsi par exemple, que la loi sur la Cour constitutionnelle, en harmonie avec les principes constitutionnels du droit pénal, ne permet la vérification des procédures pénales closes qu'en faveur du condamné.

## CONCLUSIONS

La Cour constitutionnelle hongroise est une institution du même âge que le nouveau régime politique, et en même temps, elle a contribué à la résolution de tous les problèmes fondamentaux du droit constitutionnel, liés au changement du régime politique. Elle a rendu d'importants arrêts au sujet de la compensation des dégâts matériels et immatériels causés par les régimes politiques antérieurs, de la défense de l'effet rétroactif de la loi pénale, des attributions de l'État, et a pris un certain nombre de décisions concernant les problèmes liés à la hiérarchie classique des valeurs, tels que celui de la peine capitale ou celui de l'interruption volontaire de la grossesse. Lors de cette activité, elle devait prendre une position concernant ses relations avec les différentes branches du pouvoir, et parer les attaques qui lui étaient destinées de la part de certaines forces politiques. La Cour constitutionnelle, grâce à ses arrêts, est l'institution la plus populaire de l'opinion publique parmi tous les organes de l'État, car elle est en mesure de garantir, d'une manière adéquate, le respect de la Constitution, et par conséquent, elle peut être l'assurance de l'État de droit démocratique. Les expériences acquises durant les années récentes montrent la tendance de l'évolution que

---

<sup>23</sup> Voir Péter Paczolay: Hongrie. Annuaire international de la justice constitutionnelle. VIII. 1992. pp. 568-572. Du Conseil constitutionnel à la Cour constitutionnelle. Les garanties organisationnelles de la protection de la constitutionnalité.) Académie des sciences, ÁKP. Budapest, 1989. pp. 11-40; 67-92.

la Cour constitutionnelle devra suivre, qui réside dans le fait qu'elle s'oriente plutôt vers les tribunaux ordinaires et s'éloigne de la proximité actuelle de la législation. Cette tendance pourrait être suivie par la voie de la création de la juridiction réelle en matière de droits fondamentaux dans le cadre de la Cour constitutionnelle par l'introduction de l'institution réelle de la plainte constitutionnelle - où, à la différence de la réglementation actuelle -, le droit de déposer une plainte constitutionnelle ne se restreindrait pas seulement aux cas dans lesquels les normes juridiques, servant de base aux actes attaqués des organes des autorités publiques ou des organes judiciaires qui sont inconstitutionnelles. Dans cette évolution de la réglementation légale, l'activité de la Cour constitutionnelle s'approchait de l'administration de la justice ordinaire.

Lors de l'élaboration et de l'adoption de la nouvelle Constitution, il faudra donc maintenir toutes les valeurs qui sont nées à la suite du fonctionnement jusqu'ici de la Cour constitutionnelle et de mettre en balance toutes les propositions de lege ferenda qui résultent des leçons des expériences tirées de son activité.



## Hatalom és társadalom

A magyar társadalom az utóbbi 5-6 év során megélte a hatalom birtoklásának tartalmi megváltozását, amely meghatározójává vált egy – még hosszú ideig zajló – átalakulási folyamatnak.

Ebben a folyamatban rendkívül komoly jelentőségű az államszervezet tartalmi változása, de ezen kérdéstől nem választható el a tartalom által megkívánt forma jelentősége sem.

A társadalom minden tagja saját élete által érintetten vesz részt, személyes indíttatásától függetlenül, e történésben és talán most éri meg először a történelmi körülmények átalakulásának kényszerítő erejét. Kényszerítő ez az erő azért, mert e változásnak egyszer, a gondolkodás törvényszerűségéből következően meg kellett indulnia, de kényszerítő azért is, mert tényleges megindulásával egy olyan láncolat vette kezdetét, amelyet csak a teljes átalakulás véghezvitelével lehet lezárni, befejezni.

Minden változás, változtatás együtt jár konfliktusokkal, és újabb ellentétek kibontakozásának, felismerésével, szükségképpen még akkor is, ha az egész társadalom számára egyértelműen előnyöket és szabadabb lehetőségeket hordoz.

A magyar társadalom változásai minden polgárt érintettek és ez csak részben következett a hatalom tartalmi átalakulásából és az életfeltételek gazdasági, társadalmi viszonyrendszerének megváltozásából, jelentős részben – a már említetteken túlmenően – kapcsolódott ezen hatásokhoz a társadalmi "átrétegződés" direkt sokkoló ereje.

Ezen erők társadalomra gyakorolt hatása bizonyára és szükségszerűen vizsgálódások témájává válik az elkövetkező időszakban különféle szaktudományoknak. Mai vizsgálatuk bizonyára még idő előtti lenne, mert a folyamatok egyáltalán nem tekinthetők lezártaknak, így a publicisztikát a most zajló folyamatok kötik le igazán. Különbözőbb elemzésekre így nem nyílik még mód, azonban a jelen megállapításai a későbbi időszakban jó alapot szolgálhatnak e korszak értékelésére.

### I.

A hatalom átalakulásának lehetősége megkezdődött azzal a folyamattal, amely a politikai pártok létrejöttével, bejegyeztetésével és a társadalom szélesebb rétegei által történt megismertetésével teljesedett ki. Nem csupán hazai viszonyaink korábbi egypárt-rendszeréhez képest, hanem a fejlett nyugat-európai országok politikai rendszerében tapasztaltakhoz képest is rövid idő alatt Magyarországon sok politikai párt alakult.

E pártok meglehetősen sokszínűséget tükröztek a politikai palettán, akár programjukat, politikai célkitűzéseiket, akár pedig tagságuk összetételét tekintjük is.

Későbbi működésük e sokszínűséget még inkább igazolta, sőt felismerhetővé tette, tagadhatatlanná tette mindazokat a hiányosságokat, amelyek akár felkészültségükben, akár politikai megnyilatkozásaikban meglátszottak.

Az eltelt években, a már említettek folyamatos érvényesülése kapcsán a politikai pártok sorainak olyan változását eredményezték, hogy a második választás után féldőben, azok a pártok maradtak meg a politikai küzdőtéren, amelyek valamilyen, természetesen különböző mértékben, de bírnak politikai jelentőséggel. E "jelentőség" súlya és tartalma gyakorta változik, ez azonban már a napi politikai megnyilatkozások és történések következménye. Vélhetően ez a folyamat tovább él és pártok súlya és politikai jelentősége még fokozottabban válik politikai eredményeik függvényévé.

A pártok ezen helyzete, nem önkéntes szerepvállalásuk eredménye, hanem a politikai közeletben gyakorolt működésük milyenségének egyenes következménye. E körben jut egyre nagyobb jelentőséggel bíró szerephez a sajtó, majd e hatások közvetlen észlelője és transzformálója a polgár. *Itt elérkeztünk* a talán legjelentősebb kérdéshez, amely a magyar társadalom átalakulását, a hatalom tartalmi és formai átalakulását jelentő folyamatban meghatározó erővel bír, az állampolgár jogbiztonság és az államszervezeti stabilitás demokratikus magatartása körében, *a politikai kultúra kérdéséhez.*

E látszólag egyszerű fogalom kemény kötelezettséget jelent az államhatalom minden szintjén, de kötelezettséget és jogokat is jelent a polgár szintjén. Ebben a körben sokféle hiányosság tapasztalható – igaz mindkét oldalon – amelyek veszélyeztetik az állam és a társadalom összhangját, amely jó (ideális) esetben – később – harmóniává is alakulhatna. Természetesen az utóbbi idilli kép nem lehet közeli, de lehetősége nem is zárandó ki.

A kérdések, amelyek szükségszerűen a működés, a feltételek, a lehetőségek, a változások mikéntisége, azok eltérő politikai (gazdasági) hatásai köréből merülnek fel az államszervezet, a hatalom gyakorlása oldaláról, természetesen felvázolhatóak és megfogalmazhatóak a másik oldal, a polgár oldaláról is.

A társadalom egészének létezési, életvezetési feltételrendszere változáson esett át, senkiről sem állítható, hogy életét a hatalom változása és annak kihatásai nem érintették közvetlenül. A polgárok változásokra történő reagálásait, a változások mikénti elfogadását vagy tagadását, az egyes konkrét döntések életvitelükre gyakorolt hatását önmagában nevezhetjük életkörülményeik meghatározásának.

Nem megkérdőjelezve egyetlen pillanatra sem azon alapvető törvényszerűséget, hogy mindenki maga dönti el saját életének lényeges kérdéseit és ezáltal életének alakulását, aligha lehetne vitatni, hogy a lehetséges döntések köre a mindenkori hatalmi, politikai és ezek által erősen determinált, gazdasági feltételek függvénye. A polgár élete, a maga által meghozott döntések értelmében is, az előzőek által meghatározott. Önálló döntési jogosultságát tehát determinálja a hatalom, a döntések lehetséges körének közvetett meghatározásával.

Tekintettel arra, hogy a jelenlegi "magyar helyzet", épülve a – hatalmi változás óta meghozott jó és kevésbé jó – döntések sorára, a pártok, pártkoalíciók, hatalmi szervek végrehajtó-rendelkező szervek mikénti munkájának eredményeként, azok együttthatásaként fogható fel. Ez a szituáció azonban nem problémamentes, így nem tűnhet feleslegesnek ezek kimunkálása sem, bár megvalósítása nem tűnik felhőtlen és könnyű vállalkozásnak. Nagy a valószínűsége annak, hogy ez a feladat folyamatosan megmarad és létezése stabilizálódik, hiszen nehezen képzelhető el hatalmi

szervezetrendszer hibátlan működéssel. E szervezetek működése, továbbá a többpártrendszerből következő állandó változási folyamata mindig kínálni fogja a kritika szükségesszerű lehetőségét a jövőben is.

## II.

A mai magyar államszervezet kialakítása – immáron másodszor – a változást, a hatalom és tartalma megváltozását követő választások eredményeként következhetett be. Ahogyan az első ciklusban komoly fölényrel az MDF vált a hatalom birtokosává, úgy a második ciklusban az MSzP–SzDSz koalíció vitte el a pálmát és nyerte el – döntő fölényrel – a hatalom gyakorlásának lehetőségét. Elismerve azt a tényt, hogy mindkét ciklusban időszakos és komoly problémával kellett szembenéznie a hatalmat gyakorló pártnak, azt is meg kell jegyezni, hogy felismerhetővé váltak olyan kérdések is, amelyekkel mindkét ciklusban találkozni kellett, és amelyek megoldására még ma sem került sor. Ez nem jelentheti egyik párt munkájának értékelését sem, azt azonban feltétlenül jelzi, hogy vannak olyan problémák, amelyek nem oldhatók meg egyetlen ciklusban. Az már távolabb vezető kérdés, hogy ezek a problémák az első pillanattól észlelhetőek voltak-e vagy sem, és közelítésük megfelelő volt-e vagy sem.

Voltak, vannak e problémákon túl olyan kérdések is, amelyek megoldása éppen a törvényhozás által jogilag rendezettnek vélt csatornákon át megindult, azonban e folyamatok még ma is élők és nem fejeződtek be. A folyamatok által produkált események, jogsérelmek hosszú időn át foglalkoztatják a közvéleményt, a sajtó orgánumait, azonban teljes lezárásukig – feltehetően – még éveknek kell eltelniük.

Az *államszervezeti változások* zöme időközben már végbement, tényleges hatásuk – amelyek nem nevezhetők minden esetben egyértelműen pozitívnak – még hosszú ideig érvényesül, a kiegyensúlyozottnak nevezhető hatalmi viszonyrendszerek valóságos kialakulásáig, az állampolgári politikai tájékozottság és általános politikai kultúra szintjének eléréséig.

Az államszervezet változásai, a hatalmi szervezet megváltozásával olyan hatást jelentettek a polgárok életére, politikai magatartására, amelynek tényleges konzekvenciái még ma sem teljesedtek ki igazán.

A választójog tartalmi kiteljesedése, korábban formális voltának igazi joggá történő előrelépése, az emberi, állampolgári identitás ilyen megnyilatkozásának érzelmi tudatosodása talán még ma sem teljes.

*Külön kérdés lehetne e körben a helyi önkormányzati választások kapcsán gyakorolt jogok kérdése.* A pártok és pártprogramok egyéni értékelése, a pártok vezető politikusainak szimpatikus megnyilatkozásai, népszerűségük vagy annak hiánya, még mindig nem nyernek megfelelő elválasztást a polgárok tudatában. A programokból a ténylegesen megvalósított értékeknek számítaniok kell, míg a népszerűség önmagában csupán múló tünet lehetne. Az értékelés képessége feltételezne egy politikai szempontokat is tartalmazó olyan alapműveltséget, amely sajnálatos módon a mai magyarság jelentősebb hányada számára még ismeretlen.

Az általános államszervezeti működés, a hatalom gyakorlása a hatalmi szervek működése, beleértve ebbe az önkormányzatokat is, jelentősen érintett e hiányosságok által. Nem csupán a szervezetrendszer hat működésével a társadalomra, hanem

érvényesül egy visszahatás is a szervezetrendszerre. Ez lehet fejlődést elősegítő, de kifejezetten nehezítő is.

Országunkban évszázadok óta nem ment végbe jelentős belső változás, külső tényezők hatásának direkt érvényesülése nélkül. Különösen érvényes ez az utóbbi évtizedekre. Az a változás azonban, ami legutóbb bekövetkezett, kényszerítőleg vetette fel a kérdést, hogy a szabadabbá vált állam életének új szakaszát milyen fejlődési szintről remélje elindítani. Térjen-e vissza történelmi sérelmeinek orvoslási igényéhez, vagy kívánjon beilleszkedni a ma Európájának emberi harmóniára, politikai kiegyensúlyozottságra és biztonságra törekvő, kialakulóban lévő kölcsönösen biztosított rendjébe.

A kérdés a pártok programjaiban igen-igen eltérő megfogalmazást nyert, azonban mára egyértelműen a beilleszkedés racionális, jövőt alkotó bölcsességével és megfontoltságával látszik nyugvópontra jutni.

Ezen rendkívül jelentős döntést követően a belső működés, a gazdaság, a biztonság a szociálpolitika kérdései a legfontosabbak. Mindezen kérdésekben különös jelentősége van annak, hogy a polgárt hogyan kezeli a hatalom. Elismeri-e a hatalom a választópolgár alapvető jogait, tartja-e azt a törvényszerűséget, hogy az állam a társadalom demokratikus úton létesített hatalmi szerve által determinált. Milyen a parlament és a kormány viszonya, milyen a helyi hatalmi szervek, az önkormányzatok helyzete, viszonya a központi hatalomhoz stb.

Világosan látható, hogy e kérdések sokasága, talán az állampolgári alapjogok kivételével, nem választható el a gazdaság változásának generális kérdésétől. Ezen összefüggés tárgyalására azonban itt nincs lehetőség a téma terjedelme és folyamatos változása miatt sem.

### III.

Az ország, a magyar társadalom életének, helyzetének megváltozását eredményező külső tényezők és hatások köre remélhetően stabilizálódik.

A polgárt közvetlenül érintő, életét befolyásoló és az államszervezet működésével összefüggésben lévő, annak egyenes következményeként változó körülmények, feltételek és hatásaik azonban elkerülhetetlenek. A velük történő foglalkozás szükségszerű és talán igazán tükrözi a jelen folyamatait, jó és kevésbé jó tüneteivel, de a kifejezetten lehangelő, hátrányos és néhány vonatkozásban reménytelennek is tűnhető eredményeit.

Az a kérdés, hogy elismeri-e a hatalom a polgár alapvető jogait, továbbá tiszteli-e a hatalom az emberi akaratot, küzdést és tenni akarást, egyáltalán nem tekinthető rendezettnak, megoldottnak.

Természetesen az állampolgári jogok annyiban elismertek, amennyiben érvényesülésük biztosítható és biztosított is. Eltekintve a korábbi rendszer mindent lefoglaló, kiterjedt "gondolkodásától", a mai emberi önállóság lehetősége sokak számára saját döntési képességük hiányában, nem lehet vonzó. Azok számára viszont, akik döntésképesek, számtalan behatároló korlát létezik, amelyek részben központi, részben pedig helyi intézkedésekben gyökereznek.

Tagadhatatlanul végbement a társadalom átrétegződése, kétségtelenül megváltozott a társadalmi rétegek korábbi szerepe és jelentősége, de az sem tagadható,

hogy ez nem tekinthető egyértelmű fejlődésnek, haladásnak. A multinacionális cégek sorra történő megjelenésének eredményeként egyre jobban áthatja a létet a pénz hatalma. Ennek hatása fokozatosan mossa el a korábbi akár viszonylagosan is nyugodtnak tekinthető társadalmi lét feltételeit, hogy ezáltal felvesse egy sokkal keményebb és kérlelhetetlenebb küzdelem valóságát, de a valahol mégis megteremthető (vagy csupán annak vélt?) egyéni nyugalom lehetőségét. Ez a változott lehetőség azonban már nem hordozza magában azokat a jegyeket, amelyek a korábbi életvitelek sajátosságai voltak. Így a társadalom egy jelentős része számára eltűnnek a korábbi magyar élettel való emocionális kapcsolat megtartásának szükségszerűségei, és azt teljesen felváltja a változó életkörülmények elfogadása.

A magas életnívót már biztosítani képes pályák birtokosai, sikeremberei azonban nem tipikus alakjai széles körben még a magyar társadalomnak és a magyar gazdaságnak.

A nagyobb, szélesebb réteget azon polgárok jelentik, akik a maguk szakterületén küzdve érik el eredményeiket és bár sikereik vannak, de gyakran kell találkozniuk az államszervezet intézkedési, működési hibáival, azok korlátaival és kifejezett mulasztásaival.

Kétségtelen, hogy az eltelt időszak a jogalkotás terén eddig soha nem tapasztalható eredményeket mutatott fel. Aligha tagadható, hogy a korábbi jogi normák zöme megváltoztatásra került, elmondható, hogy a jogalkotásnak olyan területekkel kellett foglalkoznia, amelyek hazai relációban még szabályozva sem voltak. A mai hatályos joganyag azonban iszonyatos terjedelmű, megalkotása során nem került sor következetes összehangolásra, ezért mennyisége nem alkalmas a minőség hiányának pótlására.

Több olyan jogalkotási szakterület létezik, amely évenkénti változásaival fokozott jogbizonytalanságot eredményez, amely erősen kihat a gazdasági életre, de közvetlen hatással bír a társadalom életére is. E körben nem kerülhető ki az adózással kapcsolatos pénzügyi jogszabályok, valamint gazdasági működéssel kapcsolatos társadalombiztosítási normák említése.

Ezen állami csatornákat szabályozó normák – sajátosságaikból eredően – gyakran még azt sem teszik lehetővé, hogy saját területük szakemberei teljességek ismerjék őket. Ezek a szakterületek olyan fokú normaismeretet tételeznek fel, remélnék avagy követelnének meg a polgártól, amely nem elvárható.

*A megoldást a stabil jogalkotás és kiegyensúlyozott pénzügyi szabályozás jelentené, amely nem évente változik. Külön sürgeti ezt a helyi adók kényszerítően bővülő köre.*

A társadalombiztosítási kérdések szintén összetettek, mert a rendkívül magas járulékfizetési kötelezettség ellenére – a már kiszélesedett vállalkozói réteg – szinte minden terhet maga visel.

Mindezek mellett a polgár számtalan olyan rendelkezés meghozatalával, szervezet felállításával találja szemben magát, amelynek szükségességéről aligha győzhető meg. A különböző szinteken meghozott döntések közvetve avagy közvetlenül, de érintik a társadalom tagjainak életét. Az, hogy a hatalom tiszteli-e a polgárt, nem csupán felvetés, hanem a hozott normatív döntések tartalmában kifejezésre jutó valóság. Vannak normák, amelyekben ez a hatás szinte látványosan él, de vannak normák, amelyekben a nyomát sem lehetne felfedezni. Sok területen a meghozott (új) normák szabadabb, kötetlenebb működést jelentenek, de más területeken ez csak látszólagos,

mivel e normák megalkotásuk során nem kerülhettek összevetésre a már meglévő és a jogszabályi hierarchia magasabb fokán álló normákkal. Ez a jelenség a jogrendszer egészének sajátossága, azonban felfedezésére csak konkrét esetek kapcsán derül fény. Előfordulása a jogalkotás és jogalkalmazás ezen szakaszának jellemzője, azonban kiküszöbölése halaszthatatlan, sürgető!

#### IV.

A hatalom tartalmának megváltozásával átalakult a hatalmi szervek működése is. Ez természetesen nem a jogi normák által rendezett szervezeti működés megváltozását, hanem működés tartalmának sajátosságainak módosulását jelenti.

Ez áll az országgyűlésre, de a helyi önkormányzatokra is. A parlament a többpártrendszer hatásaként mozgalmas, élénk, sokszínű tevékenységgel kezdett, amely azonban a második ciklusra egyre halványabbá, erőtlenebbé és érdektelenebbé vált. A koalíció túlsúlya önmagában ez utóbbi változásnak nem lehetne oka. Vélhetően sokkal inkább oka ezen helyzetnek a képviselők időbeli kötöttsége, leterheltsége, talán érdektelensége, esetleg a túl sok bizottsági elfoglaltság és más egyéb lekötöttségek teljesítése. Országgyűlésünk aránylag magas létszáma, a népességhez képest túlzott nagysága ellenére, munkavégzése tekintetében nem igazán aktív. Része ennek az a körülmény is, hogy a listák segítségével olyan személyek is képviselővé válhattak, akiknek sem korábban befutott életpályájuk, sem emberi tevékenységük nem tette lehetővé a politikai működés megismerését.

Ez nem jelenti annak állítását, hogy akik más területről kerültek a parlamentbe, nem lehetnek jó képviselők, csupán azt kívánjuk jelezni, hogy idősebb korban az ember kialakult tulajdonságai generálisan, csak rendkívül ritka esetben változhatnak. Így, azon képviselők esetében, akiknek korábban – megválasztásuk előtt – semmilyen kapcsolatuk nem volt a közgazdaságtannal, jogtudománnyal vagy a társudományok valamelyikével, nem okozhat különösebb meglepetést, hogy képviselői működésük során nem tanúsítanak kellő hivatali aktivitást, hiszen ez nem létformájuk. Így felvetődik a kérdés, hogy már a képviselői jelöltség kérdésének eldöntése, a jelölt kiválasztása magában hordozza a később megválasztandó parlament lehetséges emberi, szakmai kvalitásainak mércéjét. A magyar parlament meglehetősen sok működési "szenzációval" szolgál a közvélemény számára, amely *nem* a működés stabilitásába és megfontoltságába vetett (népi) hit megerősítését látszik garantálni. Külön téma lehetne a parlamenti képviselők másirányú elfoglaltságainak hivatalos feltérképezése, annak – talán naívnak tűnő – feltételezése mellett, hogy az országgyűlési képviselővé történő megválasztás felelősségteljes és megtisztelő megbízatása mindegyikük számára nyilvánvalóan elsődleges tevékenység. Ha ugyanis ez csupán feltételezés maradhat, akkor kétségek ébredhetnek aziránt, hogy a parlamentnek egész működése valóban az Alkotmányban leírt hatalmi működés-e, avagy csupán egy hivatal a sok közül.

A hatalmi szervek apparátusainak létszáma nem csekély, ebből következően költségeik sem azok. Nem előnyös a magas működési költség sem országos, sem helyi önkormányzati szinten. Így sokak számára okoz nyugtalanságot, jelent irritációt, amikor a költségvetés által meghatározott rendkívül szükségeszerű bevételek mértékéről esik szó. Úgy tűnik, e szemléletben már említésre sem érdemesül a közszolgáltatásra, a közigazgatásra vonatkozó társadalmi-szolgálati szerep tartalma, mivel a társadalom

számára csupán egyetlen szerep marad, megtermelni és befizetni a teljes államapparátus fenntartásához szükséges költségek egyre emelkedő fedezetét.

Valahol pedig tartósan érvényesülnie kellene a demokratikus úton létrejött országgyűlés hatalmi elsődlegességének, a végrehajtó hatalom felettségének és megfontolt, körültekintő döntéseket hozó működésének.

Sajnos ez utóbbi nem érvényesül igazán. Valahol a parlament hatalma nem teljesedett ki a szükséges mértékben, súlya nem kellő mértékű, és nem kapja meg a kellő tiszteletet, a kormánytól és szerveitől.

Ezért a parlamenti részvételhez jutott pártok egyaránt felelősek, függetlenül attól, hogy e kérdés felismerése egyáltalán megtörtént-e részükről. Felelősségüket egyrészt megalapozza az a körülmény, hogy a pártok az egyes országgyűlési választókerületekbe állított jelöltjeiket maguk ismerik legjobban, tehát a pártok döntenek a jelöltek állításának igen konkrét kérdéseiben, mint ahogyan döntenek a közvetlen megmérettetést vállalni nem kívánó, listán bejuttatott jelöltjeik személyéről. *(Itt jegyzendő meg, hogy a hajdanvolt párt-állami lista idejében való alapos elítélése után, rendkívül időszerűnek tűnne a listák alkalmazásának megszüntetése. Feltehetően a jogszabályi tenger megalkotása közben mód nyílna e csekély módosításra is!)* Másrészt a pártok felelőssége jut kifejezésre, a választások lebonyolítását követő időszakban az egyes státusokat betöltő személyek kiválasztásában is. Ezen személyek esetében fokozottan érvényesülnie kellene a kiválasztás állampolgári, szakmai, emberi és csak ezt követően politikai szempontjainak. A kiválasztás ezen szempontjai ébreszthetnek emlékeket, amelyek között a sorrend nem lehetne közömbös (1968). Kellemetlen aktualitás, ha igen felelős beosztású személy nincs tudatában annak, hogy mit rendelhet el saját maga és mit adhat parancsba kizárólag a parlament hozzájárulásával. Ez már a kiválasztók felelősségét is igazolja, különösen ha életveszélyesen fontos, nemzetközi kérdésben követik el ezt az alkotmány sértést, ami soha nem bocsátható meg.

A parlament történelmi jelentősége, súlya a képviselői, emberi és szakmai tekintély hosszú és precíz, korrekt és mintaszerű emberi és szervezeti létnek lehet az eredménye. Nem következik be egyik napról a másikra. Érvényes ez egy átalakult, tartalmában megújult parlamentre is. A jelen helyzetben erre nagyon sok időt kell még szánni, mert a mai működése nem alapozza meg e csúcshatalmi szerv tekintélyét. Igaz ezt nem segíti elő a kormány parlament irányába kifejtett működése sem, hiszen az esetek – jogalkotás – jelentős részében a kérdések igazi megvitatás nélkül kerülnek megszavazásra és elfogadásra is, kiejtve ezzel az előkészített normaanyagok hibáinak felderítési, kimunkálási és kiejtési lehetőségét! Ennek hiányában a parlamenti munka nem csak egysíkú és szegényebb lehet, hanem mellőzi az igazi értékek kidolgozását, amely az egyes képviselők számára pozitív erkölcsi, szakmai élmény, a társadalom számára pedig valódi előrehaladás lehetne.

Amennyiben ez tartósan így alakul, felveti azt a súlyos kérdést, hogy a parlamenti képviselők jelentős száma vonatkozásában megvan-e egyáltalán a képviselői elhivatottság az erkölcsi, szakmai felkészültség, alkalmasság és emberi tartás. E kérdések vizsgálatára a jelölés előtt kellene sort keríteni, hiszen a választás célja nem csupán a létszám kitöltése, hanem a racionálisan gondolkodó képviseletre alkalmas és méltó emberek kiválasztása.

*Különleges helyet* foglalt el az állami szervezetrendszer elemei között az alkotmánybíróság! Helyzete, szerepe a magyar államszervezetben teljesen új, működésének valódi súlya, jelentősége pedig ismeretlen volt eddig. Az alkotmányosság

védelve körében az eltelt évek során meghozott döntései egyértelműen igazolhatták, hogy a remélhetően jogbiztonságra törekvő, folyamatosan alakulásban lévő demokratikus állam működésének keretei között is milyen gyakran van szükség – sajnálatos módon éppen egyik szakminisztériummal szemben – az alkotmányban rögzítettek megvédésére. Az alkotmánybíróság azonban rendkívül sok esetben került feszült és kritikus helyzetbe, amelynek megoldása rendre saját feladatának felkészült, magabiztos ismerete és imponálóan biztos korrekt jogász-emberi működése, megnyilatkozása volt. A Magyar Alkotmánybíróság tagjainak együttes döntései, de közzétett, teljesen leközlött különvéleményei is, minden esetben az igazán magasztos bírói megnyilatkozások kissé talán társadalom felettinek is tekinthető, mindenre kiterjedő, minden körülményt korrekt formában értékelő emberi mintái voltak.

Az eltelt évek során az alkotmánybíróság mint szervezet, úgy vált a társadalom számára megismerhetővé, mint az egyetlen és egyedüli olyan hatalom, amely érzékeli – sokkal inkább mint a kormány vagy bármely minisztérium – a társadalom életének valós problémáit, gondjait és teljesítőképességének valódi határait. Sajnálatos módon a választott képviselők parlamentjéről ezt ma sem lehet elmondani. Az alkotmánybíróság mint intézmény, eddig olyan államok államéletének gyakorlatában jelent meg, amelyekben kellő szakmai, államszervezeti tapasztalattal rendelkeztek annak felismerésében, hogy igenis a parlamentek működése, a jogalkotás, valamint a kormányzati szervek és minisztériumok működése során nem is túl ritka alkalommal veszélybe kerülhetnek az alkotmányos elvek, tételek. Bár működésének fő célja a korábbiakban érintett ütközések felismerése érdekében konkrét esetekben végzett normakontroll, éppen a konkrét esetek kapcsán kerül közvetlen kapcsolatba a társadalmi léttel. Ez a kapcsolat elsődlegesen az adott eseti tényállás megismerése során következnek be, míg a hozott döntés indokolása kiváló lehetőséget nyújt a helyzet összetett értékelésére, és ennek kapcsán az adott eset társadalmi és jogalkalmazási – esetlegesen jogalkotási – követelményeinek világos, tökéletes értékelésére.

A magyar Alkotmánybíróság ezen feladatának még olyan esetekben is maradéktalanul tett eleget, amikor a kiélezett szituációban felmerült magának az alkotmánybíróság létének a megkérdőjelezése is. Nem volt ritka az alkotmánybíróság hatásköre megnyírbálásának, kurtításának gondolata sem, amelyre azonban – vélhetően – a tényleges funkciónak és jelentőségének esetlegesen késedelemes és utólagos megismerése okából mégsem kerülhetett sor. A szervezet, identitása ismeretében e kérdések természetesen nem érintették és vélhetően a közeljövőben valamennyi alkotmánybírói státus megadása és betöltésre fog kerülni.

Megjegyzendő, hogy az alkotmánybíróságok jelentőségének felismerése ellenére még a fejlett nyugati államokban is gyakran előforduló esemény, hogy a politikai hatalom gyakorlóit, egyes alkotmánnyal ütköző döntések érvényes meghozatalának alkotmánybíróság által történő megvétózása esetén vitatják és támadják ezen intézmény létének szükségességét. Ez a tény már az 1995. május 12-én Budapesten a Magyar Alkotmánybíróság és a Konrad Adenauer-Stiftung által rendezett "4 év alkotmánybíráskodás Magyarországon – 1990-1993 fontos döntései" címet viselő német-magyar konferencia előadásából is kitűnt. Igen érdekes, hogy az európai államok alkotmánybíróságainak történetében a német és a magyar alkotmánybíróság funkcionális működése, szakmai problémái közel azonos témák kapcsán merülhettek fel.

Aligha vitatható azonban, hogy az alkotmánybíróság működése Magyarországon különösen az elmúlt évek átmeneti politikai időszakában, sok esetben vált az



állampolgári jogok alkotmányos védelmezőjévé, rendre korrigálta a hatalom jogalkotási dömpingje folyamán bekövetkezett tévelygéseket. Nem tartjuk elvitathatónak természetesen azt sem, hogy az alkotmánybíróság működésére a már kiegyensúlyozottá vált gazdasági társadalmi körülmények között is fokozottan szükség van, hiszen kell lennie egy olyan független bírói szervezetnek, amely jogosult a hatalommal szembeni direkt norma kontrollra is!

Az utóbbi időszakban több alkalommal merült fel – szakmai nyilatkozatokban is – a Montesquieu (Charles Louis de Secondat 1689-1755) államhatalmi ágak megosztása klasszikus elméletének átalakulása, egyben módosulása. E hivatkozások sorra utalnak arra, hogy a parlamentek képviselőinek hivatása, személye és hovatartozása, valamint érdekviszonyainak alakulása során immáron áttekinthetetlen viszonyrendszer jött létre. Így, ez a körülmény ma már nem teszi lehetővé a hatalmi ágak világos elhatárolását, de ennek külső követését sem. Álláspontunk szerint az ott említett "áttekinthetetlen viszonyrendszer" valóban létezik, azonban létezése nem lehet ma sem akadálya a hatalmi ágak elhatárolásának, mivel a működés a biztosítéka a hatalmi túlsúly kiküszöbölésének. Ez a szituáció a bírói kiválasztás és a szervezeti kontroll súlyát, jelentőségét emeli. Az alkotmánybíróságok szerepe az egyes államok vonatkozásában éppen ennek következtében válik fokozatosan jelentőségteljessé.

Az államszervezet működésében a már tárgyalt szervek mellett a helyi önkormányzatok szerepe a legkiterjedtebb, mivel a polgárok életét, a helyi működést elsődlegesen determinálja, de egyértelműen befolyásolja az egyes települések fejlődését, működését, az ott lakók életét.

A szervezeti konstrukció általánosan elfogadott és világszerte ismert, ekként hazai körülmények között sem jelentett szenzációt. Az újdonságot a helyi hatalom tartalmának átalakulása jelentette, ami valódi önkormányzatot, helyi képviselői munkát jelentett.

Az eltelt időszak e téren is nyújtott némi tapasztalatot, ami ugyan – hasonlóan más területekhez – tudományos elemzésre még nem ad módot, de már *lehetővé tesz néhány általános megállapítást*.

*Ezek sorában talán az első a helyi, jót tenni kívánó szándék jelenléte, ami azonban önmagában nem elégséges.* E szándék általánosságban is óvatosságot jelentett, ami elsődlegesen a működő régi hivatali apparátus érintetlenül hagyásával járt együtt. Ahol e téren is kívántak némi újat, ott azt az esetek 90 %-ban a létszám növelésével, új státusokkal oldották meg. A városok esetében a hivatali alkalmazotti létszám nőtt. Sajnálatos módon ezzel a hatékonyság nem emelkedett. A korábbi helyi tanácsokhoz kapcsolódó és funkcionális feladatokat ellátó szervezetek, különféle gazdasági társaságokká alakultak át, változatlanul birtokolván korábbi feladataikat és az azok ellátásához szükséges ingatlanokat, felszereltséget. Ezen szervek körében a változás szinte egyirányú. A feladatok ellátása költségesebb, a kiszámlázott díjak lényegesen magasabbak a tényleges áremelkedések által diktálnál, a feladatok megoldásának színvonala pedig alig változott. Azzal, hogy a helyi önkormányzat szervei, egy igen sajátos helyzet állott elő, ami álláspontuk szerint tarthatatlan, hiszen egy sor jogi normával ütközik. A gazdasági társaságnak bár kell lennie saját felelősségének és gazdasági kockázatának, egyiket sem érzékeli. Szolgáltatásainak igénybevétele a helyi önkormányzatok által meghozott határozat szerint kötelező, ekként megszűnt a gazdasági kockázata, a kiszámlázott díj pedig kötelező erővel befizetendő, mert azt az

önkormányzat adók módjára behajtatja. Ez utóbbi kizárja a saját felelősséget, hiszen a díjat minden körülmények között behajtják.

A szolgáltatásra megkötött szerződés csupán formális, mivel a gazdasági társaságot erősíti a vele kényszerből szerződő polgárral szemben, a háta mögött álló kényszerítő erővel bíró önkormányzat. Ez a kényszerítés már benne foglaltatik az önkormányzat által meghozott azon határozatban, amely elrendeli a polgárookra nézve a "szolgáltatás" kötelező igénybevételét. Ez a helyzet felismerhető a helyi közfeladatokat ellátó cégek (köztisztasági, szemétfuvarozási, városgazdálkodási, közlekedési stb.) munkája során. További nyitott kérdés, hogy a települések szintjén messze megoldatlan helyi problémák, az azok megoldására létrehozott szervek felállításával korántsem tekinthetők rendezettnek. A bírságolások nem megoldást, csupán irritációt jelentenek. E kérdéssor azonban csak egy szelete az önkormányzatok működésének, ahol a második ciklus sem hozhatott egyértelműen gördülékeny és hatásos működést.

A települések többségének önkormányzatai ma sem kizárólag olyan tagokból állanak, akik feladatuk maradéktalan ellátására felkészültek. Természetesen szükségszerű a képviselő testület vegyes összetétele, azonban az már egyáltalán nem mellékes, hogy a képviselők rendelkeznek-e megfelelő végzettséggel, műveltségi szinttel és tanúsítanak-e helyes irányba megfelelő aktivitást annak érdekében, hogy az üléseken felkészülten vegyenek részt. Ez utóbbi sok esetben hiányzik, ennek következménye, hogy az önkormányzati ülések rendkívül hosszúak, sok sok értelmetlen és méltatlan vita zajlik, valamint megszülethetnek alacsony színvonalú és szakmailag alkalmatlan döntések is. Az már további következménye a hibás működésnek, hogy az ilyen döntések emberek ezreit érintik és jóvátehetetlen károkat okoznak. (Pl. önkormányzatok által elfogadott olyan közlekedésszervezési döntések, amelyek miatt naponta ezrek kénytelenek több időt, üzemanyagot, pénzt elpazarolni, vagy iskolák sorának működését évközben irracionálisan megváltoztató döntések, amelyek iskolások ezreit hozzák hátrányos helyzetbe, takarékosági céllal említett olyan döntések, amelyek költségei az eredeti többszörösen meghaladják stb.)

*Az önkormányzati képviselők természetesen nem lehetnek mindenképp tudói, ezért van különösen nagy jelentősége a döntések előkészítésének és a lehetséges döntési alternatívák kidolgozásának. E körben a legkomolyabb és leginkább meghatározó szerephez az elmúlt évek során a jegyzők jutottak. El kell azonban fogadnunk, hogy az ő szerepük a döntés előkészítésére, a lehetőségek korrekt feltárására irányul, de nem a meghozandó döntés irányítására. Ez a helyi önkormányzatok esetében általában nem valósul meg töretlenül, hiszen amennyiben a jegyző valamennyi lehetőséget nem tárja fel az önkormányzat tagjai számára, már befolyásolja a lehetséges döntések körét. Következik ez abból, hogy az önkormányzat tagjai az egyes döntési szituációkban általában csak a tényanyagot ismerik, de a rá alkalmazható jogi normákat csupán a jegyző előterjesztéséből ismerik meg.*

Ezen az önkormányzati képviselők körültekintőbb jelölésével és megválasztásával, illetve a jegyző munkájának önkormányzat általi kontrolljával lehetne segíteni.

## V.

A magyar társadalom életében a hatalom tartalmi megváltozása az emberi, az állampolgári jogok valódi tartalmának megfelelő kiteljesedése, mint lehetőség, megteremtődött. Addig azonban, amíg a lehetőségből valósággá válik, még nagyon sok tényezőnek kell megváltoznia és ezek közül a legjelentősebb az emberi magatartást, cselekvést meghatározó gondolkodás. Ez érvényes a hatalmi és bírói szervek során át a végrehajtás minden területére, éppen úgy, mint a helyi önkormányzatokra és a gazdasági szervezetekre.

Az eddigi vizsgálódás csak megállapításokat és megoldást elősegítő gondolatokat tett lehetővé. Alapvető tudományos következtetések levonására még nincs lehetőség, hiszen a tapasztalatok rendkívül frissek, módosulásuk pedig a jövőt illetően nyilvánvaló. Ebből következően érezhető úgy, hogy a jelen állapot áttekintése szükségszerűen engedi láttatni azokat a hiányosságokat, amelyek változtatása létkérdés. Eredményekkel foglalkozni, annak elfogadásán túl, hogy maga a hatalom változása a legfőbb eredmény, ugyancsak korai, hiszen sok-sok olyan komoly kérdés ma még megoldatlan, amelyek a társadalom életét alapjaiban befolyásolják. Ez az oka annak, hogy irodalmi összehasonlítás és esetleges kitekintés sem lehet aktuális olyan helyzetben, amikor a saját "modell" még lényeges pontokon nem teljes. Magyarországon rendkívül komoly államszervezeti kutatási eredmények születtek már a két világháború között is, amelyek messze előremutatóak voltak, de azt is el kell mondani, hogy a magyar tudomány a változás évéig sem volt tétlen; így azok a kutatási eredmények, amelyek a párt-állami időszakban születtek, ma is hasznosak. Más kérdés, hogy a jelen feltételrendszere mennyiben engedi ezeket felhasználni. Még ezeken is túlmutat az, hogy a helyi és központi hatalmi szervek tevékenysége mikor lehet kiegyensúlyozott és stabil. Mikor következik be a hatalom önmérséklete felismerésének szükségessége. E kérdések minden vetülete gazdasági kérdés is, hiszen a működés feltételei anyagi kérdések által meghatározottak. Az államhatalom azonban saját létalapjának ismeretében, identitásának tudatában meg kellene hogy találja azt a józan mértéket, amelyet stabilitása alapjául teremt meg. A politikai hatalmi küzdelmek – vélhetően – hazai körülmények között is kialakítják azon politikai pólusokat (pártokat, koalíciókat), melyek az államszervezetet működésében kiegyensúlyozzák és hosszú távon megmentik a szélsőséges helyzetektől.

AUTHORITY AND SOCIETY

(Summary)

The short, thoughtraisings containing dissertation theme bougies the situation after proceeded change of power in the Hungarian state.

In connection with the development of the actual situation of the authority is dealing with the political parties particularities, the natural patches of colour of its scale, that exists in every european country or existed when their political systems were formed. Refers to the connection among policy, parties and society mentioning certain contacting points which inside national respect are not considered positive and forward demonstrative. It is about those problems, which are questioning the importance of vitality in the actual Hungarian society, and which had influenced their possibilities through the changing of lifecarrying of the members of the society.

It is concerned in an emphasized way with the top of the state machinery, with the functioning of the Hungarian parliament and its characteristics, analysing the working insufficiency, and those scantinesses in the election of the Member of Parliament that are supposing to be the reasons of the human and trade insufficiency which appear later.

With heavy importance discusses the constitutional court as the significance of the special judiclary top organization including international and national relations.

Stresses the importance of the organization working, especially in that respect and period, when the extraordinary big number created provisions of law in itself is probably nat capable of assuring harmonization.

Deals with the constitutional justice role the protection of the civic rights, in the circle of the assurance of the possible constitutionalism, the importance of protection, which occasionally would stand against the authority organization with the constitutional justice.

At least deals with the self-government function, and its decision mechanism, the importance of preparation and the actual situation of the thorough grounding representative. In this circle with the clercks' of the Court role, with the immediate decision making role and evaluation of it.

The study intentionally gives engraving based on empirical deductions, raisings about the actual situation of the Hungarian state organism, not missing the allusion to the shaded sides, which could appear in the same situation of the main authority organ as in the local self-governments. The aim of the study is to draw a real picture about the state organization working, the authority organizations, the political parties and the situation of constitutional justice perceiving professional and working features.

## A mezőgazdasági munka jogi szabályozása\*

### I.

E rövid tanulmányvázlatban arra szeretném ráirányítani a figyelmet, hogy Magyarországon a mezőgazdaság területén ma még mindig léteznek olyan munkavégzéssel összefüggő, nem vagy nem jól szabályozott kapcsolatok (jogviszonyok), amelyek a munkajog, illetőleg a polgári jog által tipizált jogviszonyok Prokrusztész-ágyában nem feltétlenül méretre szabottak, esetleg – rendezetlenül – keresztsbe is fekszenek. Világosabban fogalmazva, kérdés, hogy az adott keretszabályozások mellett vajon elhanyagolhatók-e azok a speciális szabályok, esetleg elméletileg megalapozott útmutatások, amelyek a mezőgazdaságban elősegíthetik a még nélkülözhetetlen kapcsolatvariációk precízebb, a valósághoz jobban igazodó alakítását.

Azért választottam a fenti címet, mert benne érzem a munka, a „munka világa” munkajogi és polgári (magánjogi) keretszabályozásainak dilemmáit. Igaz ugyan az a tétel, mely szerint az állami beavatkozás lényegesen csökkent, és a kogens normák „csak a garanciális tartalmi elemek (az ún. minimálstandardok) kijelölésre szorítkoznak”, de az már nem biztos, hogy a munkavállalókra kedvezőbb pozíciókat – megfelelő elméleti és gyakorlati felkészítés, tájékoztatás nélkül – a munkáltatók és a munkavállalók (a vállalkozói közösségek) megállapodásai valóban jól ki tudják-e fejezni, a biztosítékokat meg tudják-e fogalmazni, különösen akkor, amikor a majd félévsszázados elavult gyakorlat már semmiféle támpontul nem szolgálhat, a külföldi precedensek adaptálását pedig a bizonytalan gazdasági alap nehezíti.<sup>1</sup>

E hipotézis bizonyítását, gondolom, elősegíti – ha csak villanásnyira is – végig pásztázzuk a mezőgazdaságban végzett munka szabályozásának sajátosságait. Kezdjük tehát az elején.

---

\* A tanulmány az OTKA támogatásával készült. A kutatási téma címe: Egy új föld- és agrárjogi koncepció kialakításának (kialakulásának) lehetőségei Magyarországon. A téma száma: 176/95040.

<sup>1</sup> A jog területén – szociológiai, illetve politológiai terminológiára utalva – Kiss György használja a „munka világa” kifejezést. Kételyével szemben, nevezetesen, hogy e kifejezés talán nem szerencsés, nézetem szerint rendkívül találó, s plasztikusan jelzi a bonyolult összefüggéseket. Dr. Kiss György: A munka világa szabályozásának egy lehetséges változata. Magyar Közigazgatás 1995/ 5. sz. 257. p.

## II.

1. 1876-ig csak az 1840:XI. tc. tartalmazott hiányos (és felemás) mezőgazdasági munkajogi rendelkezéseket. Az 1876:XIII. tc. – a hirhedett cselédtörvény – még együtt szabályozta a házi (belső) és a gazdasági (külső) cselédek, a mezőgazdasági és a földmunkások, valamint a napszámosok munkavégzésre irányuló jogviszonyait. Ez a törvény tulajdonképpen nem volt más, mint a korábbi évtizedek idevágó jogszabályainak kompilációja.

Az 1898. március 1-én hatályba lépett, a munkaadók és a mezőgazdasági munkások közötti viszony szabályozásáról szóló 1898:II. tc. indította el a modernebb magyar mezőgazdasági munkajog kiépítését; és a kapcsolódó jogalkotások sorát követően a gazda és a gazdasági cseléd közötti viszony szabályozásáról szóló 1907:XLV. tc., illetőleg az 1935:II. tc. zárta le a folyamatot. E szabályozási rendszer – kisebb módosításokkal – rövid ideig ugyan, de még 1945 után is rendezte a gazdák és a gazdasági cselédek közötti jogviszonyt.<sup>2</sup>

Megjegyzendő, a mezőgazdasági munkaviszonyok elkülönített, sokszor és sokak által vitatott szabályozása a XX. század első felében törvényszerű volt, mivel Magyarországon a munkaerő több mint felét a mezőgazdaság foglalkoztatta, de ebbe a körbe tartoztak, illetőleg ezt a kört növelték azok a törpebirtokosok is, akik 5 kh alatti földterületen gazdálkodtak. A Magyar Statisztikai Közlemények 1935-ös adatai szerint a jelzett nagyságcsoportba tartozó földbirtokok száma 1.184.783, átlagterületük 1.38 kh-t tett ki.

A számok önmagukért beszélnek.

2. A második világháborút követően a politikai és gazdasági változások eredményeképpen az 1949-es alkotmány már megalapozta az 1951. február 1-én hatályba lépett első magyar Munka Törvénykönyvet (valójában törvényerejű rendelet – 1951. évi 7. sz. tvr.), amely már a munkaviszonyban álló munkavállalók teljes körére kiterjedt.

Ezek után logikusan az következne, hogy lezárva egy korszakot, az egységes munkajogi szabályok érvényesülhetnek a mezőgazdaság területén is, de nem így történt. A közismert monstre átszervezés, a sajátos szocialista tökefelhalmozás következtében a mezőgazdaságban foglalkoztatottak zöme a mezőgazdasági termelőszövetkezetekben tagként volt kénytelen munkát végezni, s keserves évtizedek után jutott el a ma sem tökéletes szövetkezeti és munkajogi szabályozás jelenlegi szakaszához és a szigorúan strigulázott munkaviszony egyik alanyának pozíciójához.

Nézzük meg nagyon röviden, hogyan történt ez a folyamat. Az 1951-es Munka Törvénykönyvének hatálya nem terjedt ki a kisipari szövetkezetek, a mezőgazdasági termelőszövetkezetek és termelőszövetkezeti csoportok tagjaira. Az 1967-es Munka Törvénykönyv privilegizált pozíciót biztosított a mezőgazdasági termelőszövetkezeteknek, mondván: a szövetkezeti tagok munkavégzésére vonatkozó szabályokat az Mt. elveinek figyelembevételével külön törvény rendezi (1967. évi III.

---

<sup>2</sup> Ld. részletesebben Takács Imre: A Darányi Ignác nevéhez fűződő mezőgazdasági munkajogi törvények rendelkezései és történeti hátterük. Agrártörténeti Szemle 1992. 1-4. sz. 33-76. p. – A kapcsolódó jogszabályok: 1899:XLII. tc. a gazdasági munkavállalókról és segéd munkásokról; 1900:XXVII. tc. a birtokos és a gazdatiszt közötti jogviszony szabályozásáról; 1900:XXXVIII. tc. az erdőmunkásokról; 1900:XXIX. tc. a dohánytermelők és dohánykertészek közötti jogviszonyok szabályozásáról; 1923:XXV. tc. a mezőgazdasági munkások munkaereje jogosulatlan kiaknázásának meggátolásáról.

tv.). Az ipari szövetkezetek tagjai munkavégzésével összefüggő kérdéseket viszont az Mt. rendelkezései és a tagsági viszonyból eredő sajátosságokra figyelemmel kellett szabályozni. És jött a Munka Törvénykönyve 1979. évi novellája, amelyik nemes egyszerűséggel és nagyvonalúsággal megszüntette a két termelő típusú szövetkezet közötti szabályozási különbségeket. Ettől kezdve ugyanis mind a mezőgazdasági termelőszövetkezetek, mind az ipari szövetkezetek tagjainak munkavégzésével összefüggő kérdéseket a Munka Törvénykönyve rendelkezései és a tagsági viszonyból eredő sajátosságok figyelembevételével kellett rendezni. (1979. évi 29. sz. tvr. 3. §-a.).

A kérdés most már az, valóban csak egy jogviszony és egy jogág fejezheti ki a rendszeres emberi munkavégzéssel járó jogokat és kötelezettségeket. Míg a közismert tényeket felesleges bizonyítani, így csak azt lehet hangsúlyozni, hogy szinte nincs olyan jogág (jogterület), amelyik valamilyen emberi munkavégzést ne szabályozna. Felesleges és meddő vitának tűnik tehát az egyes jogterületek munkavégzésre vonatkozó szabályozási hatályának patikamérlegre helyezése.

Csak egy pillantást vessünk a munka kb. ötven évvel ezelőtti magánjogi szabályozására. Az úgynevezett munkabéri és szolgálati jogviszony elhatárolásánál nemcsak a vállalkozást, a megbízást és a haszonbérletet, de a társas viszonyt is elkülönítették a munkaviszonytól azon az alapon, hogy a felek egymással nem függőségi, hanem mellérendeltségi viszonyban állnak, még akkor is, ha egy vagy több tag a munkájával járul hozzá a társasági cél megvalósulásához és ezért ellenszolgáltatást kap.<sup>3</sup>

De mit mond az első szövetkezeti törvény? A következőket: ...”a tiszta feleslegtől függetlenül ki kell fizetni a szövetkezet tagjainak annak a munkának vagy dologi szolgáltatásnak értékét (pl. a termelőszövetkezetnél a végzett munka bérének megfelelő értéket, tejszövetkezetnél a beszolgáltatott tej árát), amellyel az a szövetkezet céljainak megvalósításában részt vesz, ... ennek a szerződésnek az a jogi sajátossága, hogy az nem munkaviszonyból, szolgálati szerződésből, hanem a tag és a szövetkezet közötti eme minőségükből folyóan kialakult jogviszonyból ered.”<sup>4</sup>

A választ tehát már majd ötven évvel ezelőtt megkaptuk. Ennek ellenére több mint tíz évvel ezelőtt, amikor ismételten szó volt új Munka Törvénykönyv és új szövetkezeti törvény szükségességéről és mielőbbi megalkotásáról, aggály merült fel az előkészítő munkálatok koordinálásával kapcsolatosan. Akkor jeleztem, hogy a munkajog és a szövetkezeti jog művelői, alkalmazói nem ültek le egyeztetni álláspontjaikat, nem jutottak közös nevezőre a szabályozás köre, mikéntje, mélysége tekintetében. De abban is bizonyos voltam, a szövetkezeti szakemberek sem vitatták meg azokat a kérdéseket, amelyek a közös platform kialakításához szükségesek lettek volna. Ez a folyamat – sajnos – nem állt meg.<sup>5</sup>

3. 1992-ben végre megszületett az új szellemű Munka Törvénykönyve (1992. évi XXII. törvény). Hatálya egyértelműen és világosan minden olyan „munkaviszonyra kiterjed, amelynek alapján a munkát a Magyar Köztársaság területén végzik, továbbá,

<sup>3</sup> Vincenti Gusztáv: A munka magánogi szabályai. GRILL, Bp. 1942. 31. p.

<sup>4</sup> Fülöp Kálmán–Boros Lajos: A szövetkezeti törvény és magyarázata. Magyar Állami Nyomda Bp. 1947. 124. p.

<sup>5</sup> Veres József: A szövetkezeti jogi alapintézmények de lege lata és de lege ferenda. MJSz. Kiadványa Bp. 1985. 61-62. p.

amelynél a magyar munkáltató munkavállalója a munkát külföldön, kiküldetésben teljesíti.

A javaslat indokolása külön is kiemeli, hogy a törvény „hatálya kizárólag a munkaviszonyokra terjed ki”. A továbbiakban az indokolás leszögezi: „Szükségtelen és a gyakorlatban megvalósíthatatlan, hogy a munkaviszonyokra méretezett, azok sajátosságait figyelembe vevő szabályokat irányadónak kelljen tekinteni olyan jogviszonyoknál is, amelyek más jogágba tartoznak, de feleknek vagy csak valamelyiküknek a jogviszonyból eredően munkát kell végeznie (pl. megbízás, szövetkezeti tagok munkavégzése). Az eltérő jogviszonyok szabályozásánál természetesen nem kizárt a Javaslat rendelkezéseinek figyelembevétele, de ezt állami kényszerrel előírni felesleges és csak a rendelkezések kijátszására vezet”.

A törvényt az Országgyűlés az 1992. március 30-i ülésnapján fogadta el. Az Országgyűlés azonban 1992. január 6-i ülésnapján – majd három hónappal korábban, a jobb kéz nem tudja, hogy mit tesz a bal alapon – elfogadta a szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvényt, amelynek 65. § (1) bekezdése szerint: „A szövetkezet és tagja között létrejött munkaviszony jellegű jogviszonyra a Munka Törvénykönyve – a fegyelmi felelősségre vonatkozó szabályok kivételével –, a szövetkezeti önkormányzati szabályzat és az ezeknek megfelelően megkötött szerződések az irányadók.”

Ez a törvényi szöveg mi más lenne, mint az Mt. indokolásának figyelmen kívül hagyása, azzal szöges ellentétben való törvényi szabályozás, a szövetkezeti tag tagsági viszonyával összefüggő tevékenységének szabad mozgásába való durva beavatkozás – a mindent pontosan szabályozni kell ókonzervatív dogmatikus szellem megnyilvánulásaként.

A túl élesnek tűnő fogalmazás motívumaként csak egyetlen momentumot jelzek. A gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvény VI. fejezetének (korlátozott felelősségű társaság) 167. § (2) bekezdésében foglaltak szerint (ezt a bekezdést az 1991:LXV. tv. 22. §-a iktatta be a törvénybe): „A társasági szerződésnek tartalmaznia kell, hogy a tag a társaság részére szolgáltatott személyes közreműködést milyen jogviszony alapján (pl. munkaviszony, megbízási jogviszony) teljesíti, vagy *mellékszolgáltatásként végzi*, továbbá ezek ellenértékéről is rendelkezni kell...”. A mellékszolgáltatásért a tagot természetesen külön díjazás illeti meg, ezt a társaság mérlegében a társaság tartozásai között kell feltüntetni. Vagyis a munkavégzés szempontjából még a kft-ben is nagyobb a mozgáslehetőség, mint a szövetkezetekben.

A magyar szövetkezetekkel összefüggésben – helyesen – a szövetkezeti tevékenység megváltoztatásának szükségességéről, az összekuszálódott tulajdoni és birtokviszonyok, üzemi működtetési formák mielőbbi rendezéséről, egyenlő versenyhelyekről és fokozott támogatásról stb. Técsi János, az FM Térségi PHARE Iroda szakértője pl. az úgynevezett piaci-szövetkezeti modell létrejöttéhez négy csomópont kialakulását és kikristályosodását jelzi feltételként, azaz a tevékenységszerkezet változását, a szervezet működését, az üzleti arculatot, s a szövetkezet és a tag státuszának változását. Técsi az átalakulás társadalmi vezérmotívumának azt a *polusrendszert* tartja, amelyben egyfelől a gazdaságilag fokozatosan önállósodó tagok, másfelől a tagok egzisztenciáját szolgáltatásokkal erősítő szövetkezetek helyezkednek el.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> A mezőgazdasági szövetkezetek átalakulása stratégiájának összefoglalását Karalyos Zsolt közli a Számadás 1995. június 1-i számában 7. p.



Hat évvel ezelőtt, a szövetkezeti törvény megjelenését megelőzően 2 évvel pontosan ezt a dilemmát igyekeztem jelezni, mondván: a szövetkezeti törvény tervezete vagy a szövetkezeti tagok valós helyzetével számolva azokat az anomáliákat próbálja kiküszöbölni, amelyek az idők folyamán felhalmozódtak, de nem tud utat mutatni a kialakuló új szituáció szövetkezeti megoldásához; vagy figyelmen kívül hagyja az átmenetinek minősített időszakot, s csak a valódi szövetkezetekre koncentrálva, a szövetkezeti tagok jogosultságainak és kötelezettségeinek szerves egységében, de a kimunkálatlan jövőkép illúziójával rendezi a személyes közreműködés nevesített válfaját: a munkavégzést.<sup>7</sup>

A szövetkezeti törvény megjelenését követően kiadott kommentárok és kézikönyvek sem tudtak igazán megbirkózni a jelzett dilemma feloldásával. Egy valami azonban kitűnik az elemzésekből: a törvényi rendelkezés félreértésekre is okot adók szűkszavúsága. Így pl.: a munkavégzésre vonatkozó szabályok „igen sommásan foglalják össze a korábbi szabályozásnak és az új törvény előkészítésének egyik legbonyolultabb és a tag egzisztenciális érdekeit a legmélyebben érintő kérdéskörét.” Az új megoldás „lényegében csak a tagi munkavégzés alapformáinak megkülönböztetésére korlátozódik, s ezeket átutalja a jogrendszer más, megfelelően szabályozott területére: a polgári jogba és a munkajogba.”<sup>8</sup> Továbbá, az Szvt. „az átmeneti esetekre nincsen tekintettel, ezen túlmenően pedig a tagi munkaviszony általános, más társaságokra kiható rendezése pedig elmaradt”.<sup>9</sup>

A következő megállapítás még az előbbieket is túlhaladja, amikor hangsúlyozza, hogy az a szűkszavú szabályozás, amit az Szvt. „bevezet, a gyakorlati megvalósítás során sok problémát fog okozni a jogalkalmazója számára”. És a gyakorlatban jelentkező bizonytalanságot várhatóan növelni fogja az a körülmény is, hogy az Szvt. a jog oldaláról nehezen megfogható fogalmakat vezet be, ezek: vállalkozási jellegű munkavégzésre irányuló jogviszony; munkaviszony jellegű jogviszony.<sup>10</sup>

Az idézet szerzője – nézetem szerint – az udvariasság irigylésre méltó határáig jut el akkor, amikor nehezen megfogható fogalmakról ír. Ezek a fogalmak egyértelműen a jogi nonszensz kategóriájába tartoznak, utána már a munkaviszony jellegű munkajogviszony és a vállalkozói jellegű vállalkozási jogviszony kategóriáit kellene törvényi fogalmakként meghatározni.

Az olcsó szellemeskedés lehetőségét a továbbiakban elkerülve, sajnálattal kell konstatálni, hogy a jogalkotó nem tudott megbirkózni sem a jogviszonyok elhatárolásának örökzöld elméleti problémájával, sem a társadalmi-gazdasági valóságot tükröző praktikus szabályozás világos és egyértelmű megfogalmazásával.

Az említett téma önálló és meghatározóan jelentős, így külön tanulmány tárgyát képezi. Mindeddig ugyanis a szaktudomány és a szakoktatás kísérleti eredményei nem jelentenek végleges választ, főleg a gyakorlati kérdések megoldására. Külön megemlítenéd, hogy „A munkavégzési tárgyú jogi kapcsolatok rendszere” címmel önálló kollégiumként már az egyetemi képzésben is megjelent az ide vonatkozó kutatási

---

<sup>7</sup> Veres József: MJSz. 1990.

<sup>8</sup> Szövetkezeti törvény magyarázatokkal. (Szerk.: Dr. Szép György). "Jogtanácsadó" Jogi Kiadványok Szerkesztősége Bp. 25-27. p.

<sup>9</sup> Prugberger Tamás: Vállalkozási és megbízás jellegű munkaviszonyok. Jogtudományi Közlöny 1993. 11-12. sz. 425. p.

<sup>10</sup> Mezőgazdasági szövetkezetek átalakulási kézikönyve. (Szerk.: Dr. Szilágyi Sándor) DEGIOCON Kft. Miskolc, 1992. 97. p.

eredmények összegezése, vagy pl. külön tanulmány foglalkozik azokkal a jogviszonyokkal, amelyek határeseteket képeznek a munkaviszony és a vállalkozási/megbízási jogviszony között, illetőleg a tagsági alapon álló munkavégzéssel.<sup>11</sup> Vagyis a kutatások eredménye – a tökéletes logikai rendszer felvázolása mellett is – a „rácsodálkozás”, és annak jelzése, hogy a fogalmakat tisztán kellene megőrizni, a jogalkotás eredménye pedig nem a gordiuszi csomó elvágása, hanem tovább bogoztatása. Visszakanyarodva azonban a választott témához, a mezőgazdaságban végzett munka jogi szabályozása még mindig állatorvosi lóként jelenik meg oly módon, hogy a diagnózisok is nehezen állapíthatók meg.

#### *4. Mezőgazdasági szövetkezeteken belüli munkavégzés jogi szabályozása*

Magyarországon a mezőgazdasági munka feudális ízü szabályozását a polgári fejlődés – európai ütemétől és szemléletétől eltérő ún. „kollektív” színezetű munkavégzés szabályozása váltotta fel. A klasszikus munkaviszony elmélet jogi alaptétele ugyanis a következő: a munkavállaló – legalábbis látszatra – független a piaci viszonyok alakulásától. A munkáltató gazdagodhat és tönkremehet, de ezek az ellentétes előjelű mozgások a munkaviszony tartalmát nem érintik. Végso soron legfeljebb annyiban, hogy a negatív tendencia a munkaviszony megszűnéséhez vezethet.

Ezzel szemben Magyarországon az 1950-es évek végétől mindinkább felerősödött az a téves és egyben félrevezető szemlélet, amely szerint a kettős pozíciójú munkavállaló „sír és nevet”. Másképpen fogalmazva, ez a szemlélet az arc nélküli tulajdonosról a quasi tulajdonos munkavállalóra igyekezett áthárítani a piaci árumozgás kedvezőtlen hatásait. Ezzel a manipulációval próbálta elhitetni a bémunkással – így a munkát végző szövetkezeti taggal is –, hogy ő a tulajdonos, ugyanakkor görcsös erőlködéssel építette a közös tulajdon védőkorlátait. Ennek a fejlődésképtelen állapotnak a lezárása után csak egy új, talpára visszaállított társadalmi-gazdasági helyzetet és tendenciáit szolgáló jogi szabályozási koncepciónak lett volna létjogosultsága.

Mi történt ezzel szemben? A jogalkotó ugyan felismerte a szövetkezet foglalkoztatási, a tag munkavégzési kötelezettségének tarthatatlanságát (előzőleg már megjelent a foglalkoztatási kötelezettség szüneteltetésének, a munka-megállapodás egyoldalú módosításának stb. kényszerszabályozása), de európai tapasztalatok, konkrét szociológiai felmérések, és elsősorban megalapozott koncepció hiányában a vajúdas eredménye a lakonikus rövidségű, ugyanakkor félreérthető törvényi szabályozás, nevezetesen: a szövetkezet és tagja között a korábbi jogszabályok alapján kötött munka-megállapodás olyan „munkaviszony jellegű jogviszonyt” létrehozó szerződéssé alakul át, amelyre – a fegyelmi felelősségre vonatkozó szabályok kivételével – a Munka Törvénykönyve és a szövetkezeti önkormányzati szabályzat az irányadó. Az újonnan létesítendő munkaviszony jellegű jogviszonyt – természetesen – már az új típusú szerződés keletkezteti.<sup>12</sup>

Ezek után a tudománynak és a jogalkotásnak már „csak” arra kell választ találni, mit jelent a mezőgazdasági szövetkezetekben

- a személyes közreműködés;
- a munkaviszony jellegű jogviszony;

---

<sup>11</sup> Újvári József: "A munkavégzési tárgyú jogi kapcsolatok rendszere. Jegyzet-Kézirat Szeged, 1992. Prugberger Tamás: im.

<sup>12</sup> 1992. évi I. törvény 65. §-a (1) bekezdés, 1992. évi II. törvény 55. §.

– milyen ismérvek alapján lehet elhatárolni a munkaviszony jellegű jogviszonyt a munkavégzésre irányuló vállalkozási jellegű jogviszonytól;

– a tagsági jogviszonynak van-e kihatása a szövetkezeti tag és szövetkezete között fennálló munkaviszony alakulására.

a) A személyes közreműködés elve 25 éves tisztázatlanságának kardinális kérdéssé válása egy új szövetkezeti törvény tervezetében, az 1992-es törvényi szabályozást követően – megdőbrentő. Abban ugyanis a következő kérdésekre kellene választ adni:

– „indokolt-e a tag „alapvető kötelezettsége” keretében szabályozni a személyes közreműködést,

– helyes-e a személyes közreműködés fogalmát munkavégzésre irányuló jogviszonyként definiálni, szűkíteni.”<sup>13</sup>

Ismét csak vázaltszerűen, miután a szövetkezet személyi és tőketársulás, a személyes közreműködés igénye legalább annyira fontos, mind a családi kapcsolatban, anélkül, hogy alapvető kötelezettségként pontosan nevesíteni lehetne. A személyes közreműködés egyfelől eddig sem jelent meg alapvető kötelezettségként valamennyi szövetkezet kategória szabályozásában (ld. pl. a takarékszövetkezet), másfelől a Szövetkezetek Nemzetközi Szövetsége által Manchesterben 1995 szeptemberében elfogadott alapelvekből sem lehet kiolvasni a személyes közreműködésnek alapvető kötelezettségkénti felfogását. Az alapelvek e vonatkozásban csak azt rögzítik, hogy a szövetkezetek demokratikus szervezetek, melyeket a tagok irányítanak, akik tevőlegesen részt vesznek az irányelvek kialakításában és a döntéshozatalban, továbbá, hogy az elsődleges szövetkezetekben a tagoknak egyenlő szavazati joguk van (egy tag – egy szavazat).

Nem világos az sem, egyáltalán hol jelenik meg a mezőgazdasági szövetkezetben a személyes közreműködés, mint a tag alapvető kötelezettsége? Az új szövetkezeti törvény szabályozási koncepciójáról szóló 1996. évi első előterjesztés (március) ugyanis megállapítja: "Az Szvt. 61. §-ában foglaltakra figyelemmel a "személyes közreműködésnek", mint a tag alapvető kötelezettségének [Szvt. 46. § a) pont] kiemelt jelentősége van a szövetkezet nyereségének felosztása során.

Az Szvt. 62. § (2) bekezdése szerint a szövetkezet éves kiosztható eredményének nagyobb részét valóban "a személyes közreműködés arányában a tagoknak kell visszatéríteni". Ezzel szemben az Szvt. sem a 46. §-ában, sem máshol nem jelzi a személyes közreműködést tagi alapvető kötelezettségként, hanem azt az alapvető jogok között [45. § (1) bek. a) pont] említi. A tag kötelessége: "teljesítse a vagyoni hozzájárulást, és vállalásának (hangsúly a vállaláson van) megfelelően részt vegyen a szövetkezetnek és önkormányzati szerveinek a tevékenységében".

Nézetem szerint tehát nem a személyes közreműködés lényegével, mint személy- és tőke egyesülés egyik alaptételével van probléma, sokkal inkább a fogalom régi, rosszul beidegződött megközelítésével, a tulajdonosi pozíció és a munkavégzés összekapcsolása lehetőségének érthetlenségével. A személyes közreműködést éppen ezért semmiképpen sem lehet a "szövetkezeti tag alapvető kötelezettsége keretében" szabályozni, de a szövetkezeti tagsági viszony egyik tartalmi elemeként, mint lehetőségként feltétlenül meg kell említeni, éppen a szövetkezet jellegének kihangsúlyozása érdekében. Ami pedig a személyes közreműködés fogalmának

<sup>13</sup> Előterjesztés az új szövetkezeti törvény szabályozási koncepciójáról. Bp. 1996. április 45. p.

munkavégzésre irányuló jogviszonykénti definiálását (szűkítését) illeti, a következő az álláspontom:

- a tulajdonosi személyes közreműködés nem feltétlenül jelenik meg a munkavégzésre irányuló (vagy azt szabályozó) jogviszony tartalmaként,

- a mezőgazdaság területén működő szövetkezetekben már csak azért sem lehet a személyes közreműködés fogalmát munkavégzésre irányuló jogviszonyként definiálni (szűkíteni), mivel a személyes közreműködés csak valamilyen jogviszony tartalmaként (jog és kötelezettségként) jelenhet meg, s ezt a tartalmi elemet lehet ugyan konkretizálni pl. megállapodással vagy szerződéssel, de azzal még nem válik önálló jogviszonnyá, legfeljebb függő jogviszonyként realizálódik, s osztozik az alapjogviszony sorsával.

Abból kell kiindulni, hogy a szövetkezetnek a tagjai számára megélhetést és nem munkalehetőséget kell biztosítani. Már a századunk kezdetén is érdekes volt az a nézet, amely szerint a szövetkezet létének legfőbb feltétele, hogy az egyén ne legyen jobban rászorulva a szövetkezetre, mint a szövetkezet az egyénre. Ellenkező esetben ugyanis az egyén az összességtől függő helyzetbe jut. Végül nézzük meg a példa értékének tekintett 1947:XI. törvénycikket, abban ezt olvashatjuk: "... a szövetkezeti tag a szövetkezetbe belépéssel különösen arra kötelezi magát, hogy a szövetkezet munkájában a szövetkezés tárgyához képest termeléssel, értékesítéssel, fogyasztással vagy egyéb tevékenységgel részt vesz: továbbá a reá bízott és elvállalt munkát a rendes és lelkiismeretes szövetkező gondosságával elvégzi (26. §). Hiába keresünk a miniszteri indokolásban vagy a törvénnyel összefüggő kommentárokból bővebb felvilágosítást a szövetkezeti tagok munkavégzésére, nem találunk, legfeljebb annyit, hogy a szövetkezet és tagjai közötti munkakapcsolatnak – tulajdonosi pozícióból eredően – nem alapja a munkabéri vagy szolgálati szerződés.

A mai körülmények között a jelzés utalás már nem kielégítő, de a GT. mellékszolgáltatásra vonatkozó rendelkezése sem alkalmas az analóg szabályozásra, tekintettel a Kft. tőketársulás jellegére, s annak következményére, nevezetesen: a mellékszolgáltatás ugyan a személyes közreműködés megnyilvánulása, de ezért a tagot külön díjazás illeti meg, ezt a társaság mérlegében a társaság tartozásai között fel kell tüntetni, így az elvonatkoztatott, pontosabban nevesítetlen személyes közreműködés, amelyiknek bázisa a tiszta vagyon kiosztható hányada, még nem, illetőleg nem jól szabályozott a hatályos szövetkezeti törvényben. Az új és helyes szabályozás közgazdasági és jogi szemléletű elméletének megalapozása és részletes kidolgozása már talán el is késett.

b) Ebben (4.) a pontban jelzett másik nagy kérdéscsoport a valamilyen viszony jellegű jogviszony minősítése, már a mezőgazdasági munkavégzés területén is megválaszolásra vár. Az ugyanis még érthető, hogy miért kellett a munka-megállapodást szerződésnek minősíteni. Gondolom, a jogalkotó ezzel akarta bizonyítani, nem a szövetkezeti tag munkavégzési, a szövetkezet foglalkoztatási kötelezettségét tartalmazó tagsági jogviszony egyik tartalmi elemét kell konkretizálni, hanem a jogviszony tartalmában meglévő lehetőséget kell szerződésben rögzíteni, de akkor ezt a *tagsági munkaviszony lehetőséget* miért nem lehetett már négy évvel ezelőtt megalkotott "korszerű és új szemléletű" szövetkezeti törvényben úgy megfogalmazni, hogy a szövetkezet és tagja között létrejött tagsági munkaviszonyra a Munka Törvénykönyve stb. az irányadók. Ugyanez mondható el a vállalkozási jellegű munkavégzésre irányuló jogviszonyra is, így: a tagsági vállalkozásra (és nem a vállalkozás jellegű munkavégzésre) irányuló jogviszony tartalmát az önkormányzati szabályzatnak és a

polgári jog szabályainak megfelelő, csoportos vagy egyéni szerződés határozza meg. (Vajon a hatályos szabályozásban itt mi indokolta a csoportos vagy egyéni "tagsági megállapodások" kifejezést?) Talán jobb lenne visszatérni a "tagsági munkaviszonyt" és "tagsági vállalkozási viszonyt" keletkeztető jogi tény nevesítésénél a "megállapodás" szóhasználatra, jelezvén e viszonyok függvény jogviszony jellegét [BH 94/1/58], de ha szakszerűtlennek (és főleg lejáratottnak) véljük a megállapodás kifejezést, a *belső szerződés* mégis csak jobban kifejezné az oly határozottan hangsúlyozott függvény jellegét. Természetesen így jobban is lehetne jelezni a szövetkezet és tagja között létrejövő, de a tagsági jogviszonytól független szerződésektől való különbözőséget is.

#### 5. A mezőgazdasági munka egyéb területei

Nem véletlen, hogy a mezőgazdasági szövetkezetekben végzett munka jogi szabályozásának taglalása – a vázlatosság ellenére is – lényegében kitölti a tanulmány terjedelmét. Ennek oka az elmúlt 47 év (1949-től szövetkezesítették a mezőgazdaságot), és a mezőgazdasági nagyüzemek, bár tendenciájában csökkenő, de mégis létező megjelenési formái, a mezőgazdasági szövetkezetek működésük során még mindig több megoldandó problémát produkálnak.

a) A megszűnt mezőgazdasági nagyüzemek területén is létrejövő kisgazdaságokban, farmokban munkát végző személyek jogi helyzete autonóm, azaz tulajdonosi. Ezért a családi munkavégzés szabályozása egészen más jellegű felmérést és összefoglaló tanulmányt igényel.

A mezőgazdaság területén végzett munka kategóriáit – tudomásom szerint – még nem osztályozták, de ajánlásokat tartalmazók sem közismertek, az Mt. pedig szabályozást illetően nem tesz különbséget a gazdasági ágazatok között. Továbbmenve, a foglalkoztatás különböző formái, köztük a foglalkoztatáspolitikai egyik örökzöld témája részdíjs munkavállalás, de a részes munka és vállalkozás sem jelez olyan sajátosságokat a szabályozás területén, amelyek kizárólagos ágazatra jellemzőek. Így csak egy kategóriánál állunk meg röviden.

b) A hatályos Mt. szerint – a régivel azonos módon – a határozott idejű munkaviszony időtartamát naptárilag, illetve más alkalmas módon kell meghatározni. Alapjában elfogadható lenne a tömör törvényi megfogalmazás, ha a „más alkalmas mód variánsai ismertek és alkalmazottak lennének. Az alkalmas módok azonban – kivételektől eltekintve – évtizedek alatt sem váltak gyakorlattá, miután a társadalmi-gazdasági közeg számára ideológiailag nem voltak kívánatosak a régi formációk. A többi között pl. a napszámos munka.

Az 1994-ben megjelent, tehát korszerű főiskolai tananyag is a munkajog tárgyaként azokat a munkaviszonyokat, vagyis munkavégzési viszonyokat jelzi, amelyekben a munkát végző személy munkaerejét más számára fejti ki, ellenszolgáltatás fejében, saját elhatározása alapján, munkaereje folyamatos kifejtése formájában, jellemzően tartós jelleggel, s nem csupán egy-egy feladat elvégzésére vállalkozva.<sup>14</sup> Azaz a szakirodalom a jogalkotást követően két év elteltével sem reagált a mezőgazdaságban fokozottan jelentkező munkanélküliség által ismét felszínre dobott olyan „idejétmúlt” jelenségekre, és azokból eredő intézményekre, amelyek talán segíthetnének a fekete munkavállalás visszaszorításában, a munkanélküliek támogatásának racionálisabb (gazdaságosabb) megszervezésében.

<sup>14</sup> Miholics Tivadar: Magyar Munkajog. UNIÓ Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft. 1994. 5. p.

Annak idején a gazdasági napszámokról az 1898:II. tc. ötödik fejezete rendelkezett. A naponkénti díjazás (napszám) mellett alkalmazott gazdasági munkást kellett napszámos alatt érteni, de nem ellenkezett a napszámos fogalmával az sem, hogy munkáját a munkaadó akár egy hónapot meghaladó időre is biztosítsa a maga számára.

Ma már a hivatali és a magánszférában egyaránt szemérmesek vagyunk, nem szeretjük a napszámos szó archaikusan feudál-kapitalista ízét, fizetünk azonban zsebből, szívességi munkára (besegítésre) vállalkozunk, családi kalákát szervezünk, s a „család” tagjai hihetetlen elasztikussággal bővülnek a végzendő munka mennyiségének függvényében. Közben azon vitatkozunk, hogy van-e ágazati, különösen mezőgazdasági munkanélküliség, annak vannak-e sajátos megoldási (csökkentési) módok stb. (A Munkaügyi Minisztérium nem ismeri el a mezőgazdasági munkanélküliség fogalmát. Ugyanakkor elismerésre méltó az a tendencia, a munkanélküliek abban legyenek érdekelve, hogy gyűjtsék a legális munkavégzés napjait, heteit, mert ha ezt nem teszik meg, akkor két év után az ellátó rendszer számukra kimerül.)

E rövid összegezés természetesen csak jelzésszerű, figyelemfelhívás egy régi intézmény új körülmények közötti alkalmazásának lehetőségére – a szükség jegyében.

JÓZSEF VERES

## DIE RECHTLICHE REGELUNG DER LANDWIRTSCHAFTLICHEN ARBEIT

(Zusammenfassung)

Der Autor sucht in seiner vorliegenden kurzen, skizzierten Abhandlung die Antwort auf die Frage, ob es auf dem Bereich der Landwirtschaft in Ungarn noch mit der Verrichtung der Arbeit zusammenhängende nicht oder nur zum Teil geregelte Beziehungen gibt, die von den vom Arbeitsrecht, bzw. vom Zivilrecht typisierten Rechtsverhältnissen abweichen.

Der Autor zeigt die Beziehungen, die eine Grundlage zu diesem Thema geliefert haben. So die persönliche Mitwirkung der Mitglieder der Genossenschaften, die sog. inneren Unternehmungen, die Beschäftigung im Rahmen des Anteilanbaus, die rezente Tagelöhnerarbeit usw.

Die letztendliche Konklusion ist die Feststellung, daß die vom europäischen Durchschnitt abweichende – hoffentlich nur vorübergehende – Struktur der Landwirtschaft in Ungarn nicht in ihren Einzelheiten geregelte Arbeitsverrichtungs- und Unternehmungsbeziehungen zustande gebracht hat, andererseits brauchen die beschriebenen Beziehungen, wenn keine rechtliche Regelung, aber umso mehr Wegweisung (Richtlinien), die sowohl den Arbeitgebern, als auch den Arbeitgebern und Unternehmern als Grundlage dienen können.

# SZENTPÉTERI ISTVÁN TUDOMÁNYOS MUNKÁINAK JEGYZÉKE

## *I. Monográfiák*

1. A közvetlen demokrácia fejlődési irányai. Akadémiai Kiadó, Bp. 1965. 481 p.
2. Az igazgatástudomány szervezésméleti alapjai. Akadémiai Kiadó, Bp. 1974. 449 p.
3. A szervezet és a társadalom. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp. 1985. 468 p.
4. Social Organizations. Akadémiai Kiadó, Bp. 1986. 279 p.

## *II. Könyvekben megjelent tanulmányok*

5. A tanácsok megalakulása és jogi szabályozása a Tanácsköztársaságban. = Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica, Tom. III. Fasc. 6., Szeged, 1957. 38 p.
6. A közvetlen demokratikus formák sorsa a burzsoá állam fejlődésében. = Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica, Tom. IX. Fasc. 1.
7. Általános vezetésméleti koncepciók. = Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica, Tom. XIII. Fasc. 7., Szeged, 1966. 38 p.,
8. The Development of Interpretation of Bureaucracy. = Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica, Szeged, 1968.
9. Approaches to the Organization by the Science of General and Ramified Administrations. = Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica, Tom. XVIII. Fasc. 6., Szeged, 1971. 34 p.
10. Democracy and Competency. = Acta Juridica Academiae Scientiarum Hungaricae. Tomus 16 (1–2), pp. 59–82 (1974).
11. A szervezetek szociológiája. = A szociológia ágazatai (Szerk.: Kulcsár Kálmán), Kossuth Kiadó, Bp. 1975. 189–208. p.
12. Otrazslevoj (Linejnűj), Funkcionalnűj i Territorialnűj Principű v sziszteme organov goszudarsztvennogo upravlenija. = Apparat Upravlenija Szocialiszticeszkogo Goszudarsztva, Moszkva 1976.
13. A szervezés modernkori fejlődése, professzionalizációja és tudománnyá válásának folyamata. = Acta Universitatis Szegediensis De Attila József Nominatae Acta Juridica et Politica, Tom. XXIV. Fasc. 4., Szeged 1977.
14. Naucsno-organizacionnűe iszsztudovanija v oblaszti publicсноj adminisztracii. = Glovnűe napravlennija naucsnuh iszsztudovanij v oblaszti goszudarsztvennogo

- pravlenija. (A közigazgatás fejlesztése). A Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézetének kiadványa, Bp. 1977. 183–199. p.
15. Types of management structure. (Autoreferátum) = An overview of sociological research in Hungary. Bp. 1978. 80–81. p. (A József Attila Tudományegyetem Évkönyve 1978/79.)
  16. Basic principles of organizational theory for management sciences. (Autoreferátum) = An overview of sociological research in Hungary. Bp. 1978. 173–174. p. (A József Attila Tudományegyetem Évkönyve 1978/79.)
  17. Államigazgatás szervezete. = Állam- és Jogtudományi Enciklopédia I., (Főszerk. Szabó Imre), Akadémiai Kiadó, Bp., 1980. 227–240. p.
  18. Az irányítás (vezetés) és a felügyelet elhatárolásának problémái, különös tekintettel az oktatásügyi igazgatásra. = Emlékkönyv dr. Martonyi János egyetemi tanár oktatói működésének 40. és születésének 70. évfordulójára. Szeged, 1980. 351–370. p.
  19. Erdei Ferenc szerepe a hazai szervezés- (igazgatás-) tudomány kibontakoztatásában. = Társadalom és gazdaság a mai Magyarországon. Tudományos ülésszak Erdei Ferenc születésének 70. évfordulóján. (Makó, 1980. dec. 16–17.) MTA Szociológiai Kutató Intézetének kiadványai, Bp. 1981. 49–58. p.
  20. Az állami-politikai alapszervek szervezeti problémái. = Ideológia és demokrácia., A Magyar Politikatudományi Társaság Évkönyve, Bp. 1984. 35–63. p.
  21. (Hozzászólás a Helyi hatalom és önkormányzat című műhelyvitához.) = Ideológia és demokrácia. Magyar Politikatudományi Társaság Évkönyv, Bp. 1984. 208–210. p.
  22. A szervezéstudomány feladatai, a vezetéstudományok helye a hazai tudományok között. = Szöveggyűjtemény a szervezéstudomány történetének tanulmányozásához. 1. köt., Bp. 1984. 23–37. p.
  23. Limits of administration and problems of its social Control. = Acta Juridica Academiae Scientiarum Hungaricae, Tomus 27 (1–2). pp. 17–42 (1985).
  24. A vállalatsservezeti korszerűsítés és a vállalatirányítás néhány kérdése. = A gazdaság és társadalom viszonya a szocializmus építésének jelenlegi időszakában. (Tudományos konferencia előadásai), Szeged, 1985. 141–147. p.
  25. Az állami szervek közötti egyensúlyozó rendszer kialakításának problémája Bihari Ottó koncepciójában. = Állam, tércapcsolatok, demokrácia. Bihari Ottó emlékülés, Kiadó: MTA Regionális Kutató Központja és a Janus Pannonius Tudományegyetem, Pécs, 1987. 129–142. p.
  26. A közvetlen demokrácia elméleti alapjai. = Az emberi jogok hazánkban, Bp. 1988.
  27. Az alkotmányok társadalmi legitimitása. = Alkotmány és alkotmányosság (Szerk.: Kovács István), Akadémiai Kiadó, Bp. 1989. 47–63. p.
  28. The theoretical basis and institutions of direct democracy. = Human Rights in Today's Hungary. Mezon Bp. 1990. 206–229. p.



29. A munkamegosztás és a koordináció, mint a szervezeti analízis alapja. = Emlékkönyv dr. Nagy Lajos egyetemi tanár 70. születésnapjára. Szeged, 1996. 301–314. p.
30. A közvetlen demokrácia a reformáció és a felvilágosodás korában (elméletek és intézmények). = Emlékkönyv Dr. Tokaji Géza c. egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Szeged, 1996. 255–272. p.
31. Alkotmányfejlődési zavarok szociológiai összefüggései. = Alkotmány és jogtudomány. Tanulmányok. Szeged, 1996. 131–145. p.

### *III. Folyóiratokban megjelent tanulmányok*

32. A Román Népköztársaság új alkotmánya. Állam és Igazgatás, 1952. 11–12. sz.
33. Első munkástanácsaink megalakulása. Állam és Igazgatás, 1953. 10–11. sz.
34. A visszahívás – összeférhetetlenség. Állam és Igazgatás, 1956. 6. sz.
35. A községpolitika elvi kérdései. Állam és Igazgatás, 1956. 9. sz.
36. A Magyar Tanácsköztársaság megalakulása és a tanácsok. Jogtudományi Közlöny, 1958. 3–4. sz.
37. A képvisleti és a közvetlen demokrácia intézményeinek kapcsolata a Tanácsköztársaság állami mechanizmusában. Jogtudományi Közlöny, 1959. 2–3. sz.
38. A helyi önállóság és a központi irányítás biztosítékai a Tanácsköztársaság államszervezetében. Állam és Igazgatás, 1959. 3–4. sz.
39. A közvetlen demokrácia szocialista értelmezésének elvi alapjai. Állam és Igazgatás, 1964. 7. sz.
40. A közvetlen demokratikus intézmények mai szerepe. Társadalmi Szemle, 1965. 7. sz.
41. A bürokratizmus okai és megjelenési formái. Állam és Igazgatás, 1966. 3. sz.
42. Demokrácia és hagyomány. Tiszatáj, 1966. 7. sz.
43. A szocialista szervezéstudományi irodalom fejlődésének néhány problémája. Állam és Igazgatás, 1968. 11. sz.
44. A taylorizmus mint a klasszikus polgári szervezéstan üzemszervezéstudományi ága. Gazdaság- és Jogtudomány, 1970. IV. köt. 1–2. sz.
45. A szocialista jogász hivatásra nevelés kérdései. Az Országos Felsőoktatási Nevelési Munkaközösség tájékoztatója. Bp. 1971. 2. sz. 267–285. p.
46. Elton Mayo és a szervezés "Human Relations"-i irányzata. Szociológia, 1972. 1. sz.
47. Demokrácia és szakszerűség. Állam és Igazgatás, 1972. 2., 3. sz.
48. A szociológia jogi kari oktatásának tapasztalatai és problémái. Szociológia, 1972. 2. sz.

49. Az egyetemek belső szervezetének korszerűsítése. Felsőoktatási Szemle, 1972. 9. sz.
50. Az igazgatóstudomány szervezéselméleti alapjai. Doktori értekezés tézisei, Szeged, 1972.
51. Az egyetemi oktatási-kutatási egységek mai rendszere, további integrációjukkal kapcsolatos szervezeti és jogi problémák. (Vitaanyag) Szeged, 1973.
52. A Propose to the Marxist Organizational Model. Institute of Sociology Hungarian Academy of Sciences Budapest, 1974.
53. A közigazgatás szervezéstudományi kutatásai. Állam és Igazgatás, 1975. 10. sz.
54. A közigazgatás mint társadalmi jelenség (Tervtanulmány). = A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata kutatási főirány. MTA Állam- és Jogtudományi Intézete 1975.
55. Szervezeti munkamegosztás és kooperáció. Gazdaság- és Jogtudomány IX. köt. 3–4. sz. 1976. 405–432. p.
56. Az egyetemek belső struktúrájának szervezéselméleti kérdései. = A felsőoktatási intézmények belső szervezete, Bp. 1976., 47–48. p.
57. Az igazgatási struktúra-típusok. Szociológia, 1977. 1. sz.
58. Elméletek a vezetést alakító tényezők szerepéről. OM. Vezetőképző és Továbbképző Intézete, Bp. 1977.
59. Az oktatásirányítás és igazgatás rendszerszemléletű analízise. OM. Vezetőképző és Továbbképző Intézet kiadványa, Bp. 1978.
60. The Leninist Concept of administration. University Attila József, 1978.
61. Rendszerszemlélet a szervezetkutatásokban. Jogtudományi Közlöny, 1979. 5. sz.
62. Irányítási (vezetési) alapfogalmak meghatározásának s egymáshoz viszonyításának problémái. OM. Vezetőképző és Továbbképző Intézet kiadványa, Bp., 1979.
63. Igazgatás és igazgatóstudomány. Vezetéstudomány, 1980. 2. sz.
64. Irányítás, felügyelet és ellenőrzés. Állam és Igazgatás, 1980. 9. sz., 819–830. p.; 1980. 10. sz. 900–908. p.
65. Az irányítás típusai és az irányítási rendszer tagozódása. Vezetéstudomány, 1981. 1. sz., 5–10. p.
66. Vezetés vagy szervezéstudomány? Állam és Igazgatás, 1981. 11. sz., 1017–1026. p.
67. A modern társas szervezet "gyárszerűsége". Társadalomkutatás, 1983. 2. sz. 9–11. p.
68. Az igazgatás határai, társadalmi ellenőrzésének problémái. Jogtudományi Közlöny, 1983. 12. sz., 744–754. p.
69. Az "alkalmazottiság" néhány értelmezési problémája. A Politikai Főiskola Közleményei, 1983. 4. sz., 118–128. p.

70. A menedzsmenttudomány kialakulása. Vezetéstudomány, 1984. 4. sz.
71. ... kedvez-e ez az eredeti, igazi tehetségeknek?" (Az első ösztöndíjas felvételi vizsgák tapasztalatai.), Magyar Tudomány 1984. Új folyam 29. kötet. 1. sz. 57–58. p.
72. A szervezetek egy-, illetve több tudományi megközelítései. Vezetéstudomány, 1985. 4. sz., 5–12. p.
73. A szervezet szociológiai fogalma. (Problems of the definition of organizations), Szociológia, 1986. 1–2. sz., 21–46. p.
74. Az alkotmány társadalmi legitimitása. Magyar Tudomány, 1989. 2. sz., 105. p.
75. Az alkotmányok kialakulása, fejlődése és típusai. Info – Társadalomtudomány 8. sz., 1989. március, 9–17. p.
76. A fiatal Bibó István szegedi éveiről. Szeged, a Tanács közlönyének várospolitikai melléklete, 1989. 3. sz., 42–43. p.
77. Az alkotmányfejlődés formáció és modernizáció elméleti értelmezései. = In memoriam Dr. Kovács István akadémikus egyetemi tanár. Szeged, 1991. 345–356. p.
78. Legitimitás, jog és alkotmány viszonya Bibó István nézetrendszerében. = Kemenes Béla Emlékkönyv, Szeged, 1993., 451–458. p.

#### *IV. Egyetemi és főiskolai jegyzetek*

79. Bevezetés az állam- és jogtudományokba. Egységes jegyzet, Bp. 1968. II., III., IV. fejezet (Társszerzőségben dr. Szotáczy Mihállyal és dr. Takács Imrével)
80. Az általános igazgatástudomány és a szakigazgatástudományok kialakulása és fejlődése. Kari jegyzet, Szeged 1971. 99. p.
81. A szervezélmélet alapjai. Kari jegyzet, Szeged, 1972. 134. p.
82. Bevezetés a szervezés elméletébe. JATE egységes jegyzet, Szeged, 1974. 189. p.
83. A modern szervezés elmélettörténete. JATE jegyzet, Szeged, 1976. 232. p.
84. A modern szervezés intézmény- és elmélettörténete. Tankönyvkiadó, Bp. 1979.
85. Szervezési és vezetési ismeretek I., Államigazgatási Főiskola, Bp., 1979.

#### *V. Recenziók*

86. A Magyar Tanácsköztársaság jogalkotása. Jogtudományi Közöny, 1960. 7–8. sz.
87. Összefoglaló a "Magyar Államjog" c. egyetemi tankönyv Szegedi Akadémiai Napok keretében tartott vitájáról. MTA II. Osztályának Közleményei, 1961. 1–3. sz.
88. Beér–Kovács–Szamel: Magyar Államjog (Bp. 1960. Egyetemi tankönyv). Acta Juridica IV. kötet. 1–2. sz.

89. Antalffy György: Állam és alkotmány az athéni demokráciában. Felsőoktatási Szemle, 1962. 12. sz.
90. Alkotmányjogi munka – új tudományos fogalmi kategóriákkal. Állam- és Jogtudomány, 1970. 4. sz.
91. A szociológia funkciói elmélettörténeti összefüggésekben. [Kulcsár Kálmán: A társadalom és a szociológia, Bp. 1972.], Szociológia, 1973. 4. sz.
92. Magyar monográfia a szociológia kezdeteiről. [Zsigmond László: Claude Henri de Saint Simon], Szociológia, 1978. évi 2. sz.
93. Értekezések a szocialista közigazgatástudomány irányzatairól. [Lőrincz Lajos–Nagy Endre–Szamel Lajos: A közigazgatás kutatásának tudományos irányzata].
94. Andics Jenő–Rozgonyi Tamás: Konfliktus és harmónia (Ism.), Szociológia, 1979. 1. sz. 101–105. p.
95. Kulcsár Kálmán: Gazdaság–társadalom–jog. (Ism.) Vállalatvezetés–Vállalatszervezés, 1983. 2. sz., 124–125. p.

# TARTALOM

Előszó (Molnár Imre) .....	5
Köszöntő (Ifj. Trócsányi László) .....	9
Ádám Antal: A közjogtudomány főbb jellemzői az ezredfordulón .....	11
Les principales caracteristiques de la science de droit public au tournant du millenaire (Résumé) .....	23
Andrássy Adél: Az endogén növekedésméletek néhány aspektusa .....	25
Some Aspects of Endogenous Growth (Summary) .....	43
Arató Mátyás: A matematikai statisztikáról .....	45
On Mathematical Statistics (Summary) .....	51
Balázs József: Demográfiai tényezők szerepe a bűnözésben .....	53
Die Rolle der demographischen Faktoren in der Kriminalität (Zusammenfassung) .....	77
Balogh Elemér: Kemény Zsigmond választójogi nézetei a reformkorban .....	79
Reformideen zum Wahlrecht im Vormärz von Zsigmond Kemény (Zusammenfassung) .....	91
Bérczi Imre: A műszaki szellemi alkotások jelentősége, jogvédelme, jogharmonizációs feladatok .....	93
Die Bedeutung der Technischen Spirituellschaffungen sowie der Rechtsschutz und rechtsharmonischen Aufgaben derselben (Zusammenfassung) .....	100
Blazovich László: Szabadka mezővárosi fejlődése és jogi helyzete a középkorban .....	101
The Development of Szabadka as A Market-town, and its Legal Situation in the Middle Ages (Summary) .....	109
Bodnár László: The Relationship of International Law and Domestic Law in Our Constitution – <i>de lege ferenda</i> .....	111
Bragyova András: Alkotmánybíráskodás és demokrácia (Az alkotmány- bíráskodás elmélete hiányzó fejezete) .....	135
Constitutional Review and Democracy (Summary) .....	159
Cséka Ervin: Büntető perorvoslati rendszerünk változásai .....	161
Changements du systeme de voies de recours en procédure pénale de Hongrie (Résumé) .....	175
Czucz Ottó: A szociális jogok többszintű alkotmányos védelmének lehetőségéről és szükségességéről (Megjegyzések az új alkotmány előkészítésével kapcsolatos vitákhoz) .....	177
Possibilities and Necessities of Multi-Level Constitutional Protection of Social Rights (Summary) .....	188
Dezső Márta: A képviselői mandátum jellege – a szabad mandátum határai .....	189
The Freedom of the Representative Mandate: Its Nature and Limits (Summary) .....	201
Felek Gábor: Rendi orientáció és jogi mező. (Az alkalmazottak szociológiájának németországi nyitánya) .....	203
Estate Orientation and Legal Field. (Starting the Sociology of "White- Collar" Workers in Germany.) (Summary) .....	223

<i>Jávör István – Rozgonyi Tamás: A munkavállalói résztulajdonosi program (MRP) törvény alkalmazásának gazdasági, szociológiai és szervezeti hatásai</i> .....	225
<i>The Economic, Sociological and Organizational Effect of the Law on Employee Stock Ownership Program (Summary)</i> .....	245
<i>Józsa Zoltán: Új értékek, nyitott rendszerű közigazgatás</i> .....	247
<i>New Values and Open System in the Public Administration (Summary)</i> .....	257
<i>Katona Péter Zoltán: Az egyetem válságának egyes értelmezései a modern francia szociológia-elméletben</i> .....	259
<i>Some Theoretical Aspects of the University Crisis in Modern French Sociological Thought (Summary)</i> .....	272
<i>Kemenes Béla: A koncessziós szerződések szabályozása napjainkban</i> .....	273
<i>Regulation of Concession Contracts in Our Days (Summary)</i> .....	278
<i>Kiss Barnabás: A jogegyenlőség problémája a magyar közjogi irodalomban 1945-ig</i> .....	279
<i>The Problem of Legal Equality in Hungarian Public Law Literature (Summary)</i> .....	287
<i>Kiss László: A jogforrási rendszer és a jogalkotás alkotmányos szabályozásának néhány kérdése</i> .....	289
<i>Einige Frage der Neuregelung der Rechtssetzung in der Verfassung (Zusammenfassung)</i> .....	300
<i>Kovács Sándor: Adalékok a szervezeti izomorfia institucionalista értelmezéséhez</i> ..	303
<i>Contribution to the Institutional Interpretation of the Organizational Isomorphism (Summary)</i> .....	312
<i>Kukorelli István: A közvetlen demokrácia "visszafejlesztésének" irányai</i> .....	315
<i>The "Decline" of Direct Democracy in Hungary (Summary)</i> .....	325
<i>József Lichtenstein: Abrégé de l'organisation judiciaire hongroise</i> .....	327
<i>Lőrincz Lajos: Közigazgatás: tegnap, ma, holnap</i> .....	341
<i>Public Administration: Yesterday, Today and Tomorrow (Summary)</i> .....	355
<i>Mayer László: Diktatúra – demokrácia Dél-Koreában</i> .....	357
<i>Dictatorship – Democracy in South Korea (Summary)</i> .....	370
<i>Molnár Imre: Die Haftungsordnung des römischen Privatrechts</i> .....	371
<i>Nagy Ferenc: Speciális fogvatartási formákról: az elzárásról és az idegenrendészeti őrizetről</i> .....	385
<i>Über die speziellen Gefangenschaftsformen: über die Verwaltungsrechtliche Haft und die Fremdenbewahrung (Zusammenfassung)</i> .....	398
<i>Nagy Károly: A jogalanyok körének bővülése a nemzetközi jogban</i> .....	399
<i>Enlargement of Circle of the Subjects in International Law (Summary)</i> .....	424
<i>Nagy Lajos: Az állam és az agrárpiac</i> .....	427
<i>The State and Agricultural Market (Summary)</i> .....	439
<i>László Nagy: The Changes of the Labour Policy and Labour Administration in the Central and Eastern European Countries in the Course of the Political and Economical Transformation</i> .....	441
<i>Paczolay Péter: Machiavelli államfogalma</i> .....	447
<i>Machiavelli's Notion of State (Summary)</i> .....	463

<i>Pozsgay Imre: Ez nem kellett...! (Egy ünnep – egy dokumentum) .....</i>	465
<i>This Was Not Needed...! (A Holiday - a Document) (Summary) .....</i>	470
<i>Prugberger Tamás: Az érdekegyeztetés mint alkotmányilag szabályozandó közjogi és szakjogágazati problematika .....</i>	473
<i>Der gesellschaftlicher Interessenvergleich, als verfassungsrechtlich regelnde Problematik des ungarisches Rechtes (Zusammenfassung) .....</i>	489
<i>Rácz Attila: A jogszabályok kötelező ereje – érvényessé válása, időbeli hatálya és alkalmazhatósága .....</i>	491
<i>The Binding Force of Laws, Their Validity, the Duration of Validity and Their Application (Summary) .....</i>	501
<i>Ruszoly József: "Évenkénti országgyűlést Pesten" (Az 1848:IV. tc. létrejötte) ... "Jährlichen Reichstag in Pest" (Die Entstehung des Gesetzartikels IV vom Jahre 1848). (Zusammenfassung) .....</i>	503
<i>Samu Mihály: A demokrácia és az alkotmányozás fogalma .....</i>	519
<i>The Definition of Democracy and Constitutional Process (Summary) ....</i>	532
<i>Sári János: Elméleti megfontolások a kormány alkotmányos helyzetének szabályozásához .....</i>	535
<i>Theoretical Considerations about the Regulations of the Constitutional Status of the Government (Summary) .....</i>	543
<i>Schmidt Péter: Alkotmánybíráskodás és hatalommegosztás .....</i>	545
<i>Verfassungsggerichtsbarkeit und Gewaltenteilung (Zusammenfassung) ..</i>	564
<i>N. Szegvári Katalin: A gazdasági jellegű jogintézmények kodifikációja a francia jogban és hatásuk az európai jogalkotásra .....</i>	565
<i>Handelsrechtliche Kodifikation im französischen Recht und ihre Einflüsse in Europa (Zusammenfassung) .....</i>	584
<i>Takács Albert: Demokrácia és alkotmányosság .....</i>	585
<i>Democracy and Constitutionalism (Summary) .....</i>	597
<i>Tamás András: Jogelvek .....</i>	599
<i>Principles of Law (Summary) .....</i>	605
<i>Tóth Ferenc: Náray Lajos alkotmányos küzdelmei 1905–1906-ban .....</i>	607
<i>Verfassungskämpfe von Lajos Náray im Zeitraum 1905–1906 (Zusammenfassung) .....</i>	617
<i>Tóth Judit: Menedékjogi szabályozás az új kelet-európai alkotmányokban .....</i>	619
<i>Asylum and Refugee Law in te New Constitutions Adopted by Eastern European States (Summary) .....</i>	638
<i>Tóth Károly: Kelet-Közép-Európa új alkotmányainak szerkezete és az alkotmányozó hatalom problémája .....</i>	639
<i>Problems of Structure in the New Constitutions of Eastern-Central Europe and Constituent Power (Summary) .....</i>	653
<i>Tóth Lajos: A magyar agrárjog kialakulásáról és tárgyáról .....</i>	655
<i>Über die Herausbildung und Gegenstand des ungarischen Agrarrechts (Zusammenfassung) .....</i>	666
<b>Id. Trócsányi László</b> <i>Visszaemlékezések a magyar-csehszlovák lakosságcsere egyezmény végrehajtására .....</i>	669
<i>Mémoires de l'exécution du traité hongro-tchécoslovaque sur l'échange de population (Résumé) .....</i>	674

László Trócsányi Jun.: La justice constitutionnelle en Hongrie .....	675
Ürmös Ferenc: Hatalom és társadalom .....	697
Authority and Society (Summary) .....	708
Veres József: A mezőgazdasági munka jogi szabályozása .....	709
Die rechtliche Regelung der landwirtschaftlichen Arbeit (Zusammenfassung) .....	718
Szentpéteri István tudományos munkáinak jegyzéke .....	719

Címloldal grafika Szekeres István grafikusművész munkája

Nyomás és kötés készült az Officina Nyomda műhelyében 96-1115  
6722 Szeged, Tisza Lajos krt. 85—87. 6701 Szeged, Pf. 1121. Telefon: (62) 313-388  
Felelős vezető: Varga József ügyvezető